

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ ТА НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ
ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
УНІВЕРСИТЕТ ЛОНДОН МЕТРОПОЛІТЕН (ВЕЛИКОБРИТАНІЯ)
*Бібліотека державного службовця місцевих органів влади
у галузі європейської інтеграції*

Н. М. КОЛІСНІЧЕНКО

**ДЕРЖАВНА СЛУЖБА В ЄС.
РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
В УКРАЇНІ**

Навчальний посібник

За загальною редакцією:
М. Бойцуна, О. Рудіка, Я. Мудрого

Київ – 2009



*Затверджено Міністерством освіти і науки України
(лист _____ від _____ р.)
Рекомендовано до друку Вченою радою
Одеського регіонального інституту Національної академії
державного управління при Президентіві України
(протокол № _____ від _____ 200__ р.)*

Рецензенти:

Марко Бойцун – доктор філософії (історії та політології), професор Університету Лондон Метрополітен (Великобританія). **Олександр Рудік** – кандидат політичних наук, доцент, заступник директора Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, доцент кафедри права та європейської інтеграції. **Леонід Прокопенко** –

Навчально-методична експертиза:

Сиротенко Н.Г. – провідний методист Проблемної лабораторії дистанційного навчання Національного технічного університету «Харківський політехнічний інститут» (НТУ «ХПІ»); **Кухаренко В.М.** – кандидат фізико-математичних наук, завідувач Проблемної лабораторії дистанційного навчання НТУ «ХПІ».

Колісніченко Н.М.

Державна служба в ЄС. Розвиток державної служби в Україні. Civil service in the EU. Capacity building of the Ukrainian Civil Service. Навч. посібник / За загальною ред. М. Бойцуна, О. Рудіка, Я. Мудрого. – К.: Міленіум, 2009. – 236 с.

ISBN 978-966-8063-____

Серія «Бібліотека державного службовця у галузі європейської інтеграції» призначена для державних службовців України, які мають пряме чи опосередковане відношення до реалізації стратегії європейської інтеграції нашої держави. У даному посібнику розглядається —————. Книга формує необхідні передумови для вивчення й аналізу сутності, проблем та перспектив розвитку державної служби в Україні. Зміст, методика і характер викладу матеріалу посібника сформовані у тісній співпраці з вітчизняними експертами з питань європейської інтеграції, а також фахівцями держав-членів ЄС, зокрема Великої Британії, Франції та Ірландії, провідними вітчизняними науковцями та методистами.

Автор:

КОЛІСНІЧЕНКО НАТАЛЯ МИКОЛАЇВНА – к. держ. упр., викл. каф. європейської інтеграції Одеського регіонального інституту Національної академії державного управління при Президентіві України.

© Колісніченко Н. М., 2009
© London Metropolitan University, 2009
© ОРІДУ НАДУ, 2009
© «Міленіум», 2009

ПЕРЕДМОВА

Видання підготовлено та видано в рамках проекту «Тренінгові програми для підготовки державних службовців України (V-VII категорій посад) з питань європейської інтеграції» за підтримки програми Tempus TACIS Європейської Комісії. Навчальні матеріали до модулів розроблялись згідно з державними освітніми стандартами на основі оцінки навчальних потреб з питань європейської інтеграції серед державних службовців V-VII категорій за результатами серії зустрічей, інтерв'ю та фокус-груп, які були проведені учасниками Проекту, співробітникам Харківського регіонального інституту НАДУ при Президентіві України з представниками місцевих органів державної влади протягом вересня- грудня 2006 р. Керівники проекту від імені всього авторського та редакційного колективу складають окрему подяку таким керівникам, фахівцям та експертам урядових, наукових та освітніх установ України, які допомагали в його реалізації: В. В. Говорусі, С. М. Серьогіну, В. С. Загорському, М. М. Іжі, О. М. Рудіку, О. Ф. Мельникову, П. І. Шевчуку, С. Г. Давтяну, П. С. Щербакову, В. Стрельцову, А. Бураковській, А. Авакову, Н. В. Рябцевій, І. Ю. Діру, З. В. Макарусі, І. Кравчук, Т. А. Качці, Л. В. Антонюк, А. Іщенко, І. Кравчук, С. С. Куликовій, В. Трюхану. Окремо хотіли б відзначити внесок у створення навчальних матеріалів проекту експертів Університету Лондон Метрополітан, щирих прихильників європейської інтеграції України, професора права ЄС Др. Джилл Шепард та професора міжнародних відносин Др. Пітера Говена.

Посібник є частиною комплексу навчальних матеріалів до модуля «Державна служба в ЄС. Розвиток державної служби в Україні», що входить до цієї серії. Посібник призначений для підготовки державних службовців України V-VII категорій посад державної служби, здатних забезпечити реалізацію стратегії інтеграції України до Європейського Союзу як на національному, так і на регіональному та місцевому рівнях. Модуль є складовою частиною спеціалізованої програми з питань європейської інтеграції для

підвищення професійної кваліфікації державних службовців, розробленої у межах реалізації міжнародного проекту «Тренінгові програми для підготовки державних службовців України (V-VII категорій посад) з питань європейської інтеграції». Зміст модуля розроблено шляхом опрацювання, осмислення та аналізу новітніх оригінальних матеріалів і даних Європейського Союзу та інших міжнародних організацій, досліджень зарубіжних та вітчизняних науковців, аналітичних документів дослідницьких організацій (мозкових центрів) і експертів на основі функціонально-методичних вимог, сформульованих у технічному завданні проекту. Важливим етапом розробки модуля став навчальний візит його розробника до партнерського університету проекту – Університет Лондон Метрополітен (Велика Британія). Модуль відповідає професійним навчальним потребам державних службовців V-VII категорій посад державної служби з питань європейської інтеграції, а його структура забезпечує баланс між нормативною (теоретичні знання), галузевою (аналіз політики в конкретній галузі) та функціональною (практичне застосування набутих знань та навичок) складовими змісту. Оцінювання якості модуля здійснювалося на основі комплексної експертизи з урахуванням пропозицій та зауважень незалежних закордонних і вітчизняних експертів, а також відгуків слухачів, отриманих під час пілотного впровадження. В темі 1 «-----» розглядається -----, а також ----- . В темі 2 «-----» розглядається ----- . В темі 3 «-----» розглядається. В темі 4 «-----»

ВСТУП

Модуль «Державна служба в ЄС. Європеїзація державної служби в Україні» призначений для державних службовців України V-VII категорій, які працюють в органах публічної влади України і мають пряме чи опосередковане відношення до реалізації стратегії України щодо інтеграції до Європейського Союзу. Зміст викладу і структуризація матеріалу модуля розроблені в рамках проекту «Спеціалізовані програми з питань європейської інтеграції для підвищення кваліфікації державних службовців України». Навчальні матеріали до модуля розроблялись згідно з державними освітніми стандартами на основі оцінки навчальних потреб з питань європейської інтеграції серед державних службовців V-VII категорії.

Мета: вироблення оптимальної моделі реформування державної служби України з врахуванням досвіду країн ЄС як основоположної умови побудови сучасної європейської держави та забезпечення суспільства належним врядуванням.

Для досягнення поставленої мети необхідно:

- ❖ засобами поєднання лекційних та практичних (семінарських) занять, виконання практичних завдань вивчити основні напрямки європеїзації державної служби України, базові положення європейської державної служби, стратегічні орієнтири реформування державної служби країн ЄС;
- ❖ вдосконалити навички самостійної роботи слухачів як основного виду діяльності, який забезпечує індивідуальне вивчення основних теоретичних положень модуля і виконання практичних завдань.

Пререквізити знань, умінь та навиків

Для забезпечення ефективного навчання слухачам бажано знати:

- ❖ Засади та стандарти функціонування державної служби в Україні;
- ❖ Статус, основні характеристики та принципи поведінки державних службовців України;
- ❖ Основні засади контролю за державним управлінням;
- ❖ Основні системи навчання/підготовки державних службовців;
- ❖ Тенденції європеїзації державної служби в Україні згідно нового законодавства України «Про державну службу».

Слухачам бажано вміти:

- ❖ характеризувати системи державної служби
- ❖ передбачати результати реформування державної служби України згідно вимог вступу;
- ❖ аналізувати процеси європеїзації державної служби в Україні.

Очікувані результати:

Після закінчення модуля слухачі повинні:

- ❖ аналізувати досвід країн ЄС у проведенні реформ державної служби;
- ❖ здійснювати порівняльний аналіз реформування систем державної служби в Україні та країнах ЄС.

Результатом вивчення модуля є формування практичних аналітичних навичок з правових, інституційних, організаційних, адміністративних та кадрових засад та стандартів державної служби в ЄС, країнах ЄС та основних завдань для України з огляду на європеїзацію державної служби.

Комплекс навчальних матеріалів до модуля містить:

- ❖ навчальний посібник;
- ❖ робочий зошит слухача та методичні рекомендації слухачам для використання навчальних матеріалів модуля у їх самостійній навчальній діяльності;
- ❖ методичні рекомендації для викладання модуля;
- ❖ компакт-диск з електронною бібліотекою.

Умовні позначення:

	Визначення		Незнайомий термін, що не має визначення (пояснення)
	Зверніть увагу		Питання для рефлексії
	Посилання		Приклад
	Довідка		Підсумкове твердження
	Запам'ятай		Висновки

ЧАСТИНА 1

ОСНОВНІ ЗАСАДИ, ПРИНЦИПИ ТА СТАНДАРТИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ КРАЇН ЄС

Навчальні цілі:

- ❖ сформувати навички аналізу підходів щодо типологізації управління державною службою в різних країнах ЄС;
- ❖ сформувати уявлення про правовий статус державних службовців;
- ❖ на основі досвіду країн ЄС розвинути практичні навички ефективного використання управлінських ресурсів задля досягнення завдань політики;
- ❖ вдосконалювати навички регламентації власної діяльності та діяльності своїх підлеглих у відповідності із загальноєвропейськими нормами.

Проблема:

Сфера компетенції, принципи поведінки державної служби України визначені нечітко; низький професіоналізм державної служби.

Ключові слова

Служба, державна служба, публічна служба, цивільна служба, державний службовець, правовий статус державних службовців, основні принципи державної служби, цінності, етика, обов'язки та права державного службовця, демократичність державної служби, нейтральність державної служби, відкритість державної служби, прозорість державної служби.

РОЗДІЛ 1.1. ВИЗНАЧЕННЯ, КЛАСИФІКАЦІЯ, МАСШТАБ ТА РІВНІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ В РІЗНИХ КРАЇНАХ ЄС

Поняття та сутність державної служби

«...Публічне управління не здійснюється однаковим чином в Іспанії, Англії або в Німеччині. Навіть серед сусідніх країн Європи, чії традиції та культури є близькими, можуть бути виявлені суттєві відмінності»¹

Г. Бребент

Як правило, державна служба та *державні службовці* визначаються як «людський капітал», «людські ресурси національної системи державного управління». Хоча природа державної служби варіюється в залежності від політичної системи, ідея державної служби та державних службовців як людського капіталу та людських ресурсів є універсальною.



Державна служба – це виконання посадових повноважень з метою реалізації державних функцій.

Утилітарне визначення державної служби – як професійна діяльність чиновників. Системне визначення державної служби – державна служба забезпечує виконання місії сучасної держави – служби суспільству. Політика, законотворчість, правоохоронна та інші головні компоненти держави – все це інструменти служби держави суспільству. Державна служба об'єднує їх.

Державна служба відрізняється від будь-якої трудової діяльності взагалі (табл.)

Таблиця

Вид діяльності	Критерії	Праця взагалі	Державна служба
Джерело правового регулювання		Трудовий кодекс	Статут
Підстави для початку діяльності		Згідно договору	Як обов'язок
Винагорода за працю		Виключно за гроші	Можливо і безоплатно
Характер оплати		Зарплата	Оплата, оклад

¹ Braibant G. The Past and Future of Public Administration // International Review of Administrative Science. – 2002. – Vol. 68. – № 3. – p. 330–342. – С. 335.

Вид діяльності	Критерії	Праця взагалі	Державна служба
Права суб'єкта		Загальногромадянські	Обмежені
Відносини		Матеріальні, договірні	Владні
Робочий день		8 годин	Не нормований
Правосуб'єктність		Права і обов'язки	Компетенція, повноваження
Відповідальність		Трудова	Дисциплінарна
Пенсія		Звичайна	Підвищена
Примус		Державний чи приватний	Тільки державний примус

Сам термін «служба» має декілька значень. Найбільш часто під ним розуміється діяльність, яка полягає в здійсненні управління, соціально-культурному обслуговуванні громадян. Можна виділити такі основні *особливості* праці службовців:

а) володіння особливим предметом праці – інформацією, яка водночас є засобом впливу службовців на тих, ким вони управляють. Службовці, як правило, збирають, обробляють, передають, створюють інформацію;

б) оплачуваний характер праці, тобто за працю вони отримують заробітну плату;

в) виконання волі тих, кому вони підпорядковані, хто оплачує їх роботу;

г) зайняття керівних посад у державних, громадських, приватних та інших організаціях.

У західній теорії використовуються поняття «державна/цивільна служба», «публічна служба», «професійне чиновництво», «чиновництво». Так, в країнах ЄС термін «державна служба» інколи замінюється терміном «цивільна служба – civil service (анг.)» (Великобританія), «публічна служба – Staatsdiest (нім.), service publique (фр.)» (Франція, ФРН).



Державна служба (Civil service) (як категорія зайнятості) визначається такими чотирма характеристиками: – державні службовці «призначаються» рішенням владної державної установи у відповідності із законом про державну службу. Рішення представником держави «призначити» державного службовця повинне відповідати встановленим правилам, які структурують процес найняття;

– державні службовці не є звичайними найманими працівниками держави, вони також виконують конституційну роль.

– існує більше утисків дій державних службовців, ніж будь-яких інших груп працюючих, із-за їхньої стратегічної та конституційної ролі;

– державні службовці є частиною зайнятих на службі цивільних урядовців центрального рівня та наднаціонального рівня.

Публічні службовці (public servants). Ширша від державних службовців група працюючих. Наприклад, вчителі, лікарі державних шкіл та закладів охорони здоров'я можуть чи не можуть бути державними службовцями, але вони завжди є публічними службовцями, якщо працюють в організаціях, які фінансуються із державного бюджету²

Публічна сфера (public area) – у вузькому аспекті, за визначенням Юргена Хабермаса, «означає, перш за все, ту область соціального життя, в якому формується суспільна думка»³; у широкому аспекті – це сфера реалізації властивих будь-якому суспільству інтересів, тобто суспільних інтересів у цілому.

Публічне управління (public management) – це діяльність із забезпечення та здійснення функцій публічної сфери, що забезпечують взаємодію суспільства, влади та економіки з метою досягнення суспільних інтересів.

Публічний сектор (public sector) – публічна адміністрація, публічне підприємство й громадська організація. До публічного сектору інституційно належать ті служби, які виконують відповідні функції державного управління: муніципальна служба, служба у сфері охорони здоров'я, служба у сфері освіти, діяльність на політичних посадах.



² Glossary of Key Civil Service Terms / Режим доступу: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/0,,contentMDK:20201644~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK>.

³ Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность. – М., 1995. – 245 с.



Публічна адміністрація (public administration) – адміністративні служби держави на всіх рівнях – державному, регіональному і локальному. Публічна адміністрація – це сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є, по-перше, органи виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування⁴. Похідним від поняття «публічна адміністрація» є поняття «публічна служба».

Публічна служба (public service). Основними елементами публічної служби є: державна служба, служба в спеціалізованих органах влади, органах місцевого самоврядування, діяльність на державних політичних посадах, служба у сфері охорони здоров'я та служба у сфері освіти. В європейському законодавстві сутність публічної служби полягає в розподілі сфери надання публічних послуг. В українському законодавстві публічна служба визначається як «діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування»⁵.

Муніципальна служба (municipal service) – професійна діяльність по забезпеченню виконання повноважень органів місцевого самоуправління.

Публічна служба

У західній практиці існує два основних підходи до сутності публічної служби:

1) як інститут влади; як елемент політичної структури; як механізм реалізації владних повноважень державних органів;

⁴ Аверьянов В., Андрійко О. Дискусійні питання законодавчого регулювання державної служби в Україні / Режим доступу: http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=19DAD1FA647354C0EAB5AC87FF1C2B6D?art_id=37411&cat_id=37402.

⁵ Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради. – 2005. – N 35-36, N 37. / Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2747-15>.

2) як соціальний інститут для реалізації життєдіяльності суспільства.

Публічну службу поділяють на два види (рис.):

- ❖ державну службу;
- ❖ муніципальну службу (для України – служба в органах місцевого самоврядування).

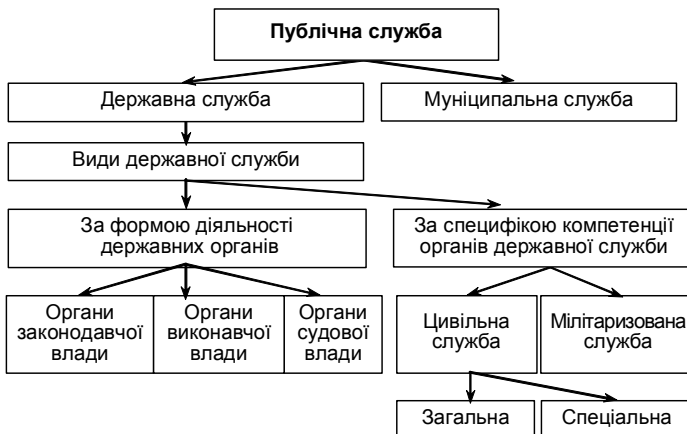


Рис. Публічна служба та її види

(Джерело: Оболенський О. Ю. Державна служба: Навч. посібник. – К.: КНЕУ, 2003. – 344 с. – С.165⁶).

Як зазначає О. Оболенський, за формою діяльності державних органів державна служба реалізується: в органах законодавчої влади, органах виконавчої влади, органах судової влади.

За специфікою компетенції державна служба класифікується як цивільна і мілітаризована. *Цивільна служба*, у свою чергу, поділяється на два види: цивільна загальна служба – здійснення загальних, стандартних функцій, що характерні для всякого виду державної служби, яка не відрізняється галузевою специфікою; цивільна спеціальна служба – її реалізація встановлюється особливими правовими актами, за якими державні службовці обіймають певні посади в державних органах конкретної, спеціальної

⁶ Оболенський О. Ю. Державна служба: Навч. посібник. – К.: КНЕУ, 2003. – 344 с.

компетенції, що відображається на практичній діяльності персоналу (наприклад, суддівська, залізнична, нотаріальна, дипломатична служба та ін.). Для *мілітаризованої служби* є характерними захист життя і здоров'я людей, забезпечення безпеки громадян, порядку управління, основних прав громадян⁷.

З огляду на зазначене, державних службовців можна класифікувати на різні види в залежності від:

- ❖ розподілу державної влади – державних службовців органів законодавчої, виконавчої, судової влади;
- ❖ характеру державної служби – цивільні (служба в державних органах) та спеціалізовані державні службовці (*мілітаризована державна служба*);
- ❖ обсягу посадових обов'язків – посадові особи і особи, що не є посадовими;
- ❖ характеру повноважень, що визначають роль і ступінь участі у здійсненні державно-владних функцій – керівники, спеціалісти, технічні виконавці.
- ❖ Натомість, загальна класифікація видів служби охоплює ширше коло державних служб. Мається на увазі загальноприйнята міжнародна практика віднесення до цього інституту й інших державних служб (служба в державних установах охорони здоров'я, освіти, вищої школи тощо).

Тому можна запропонувати таку класифікацію видів державної служби:

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

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

в) *цивільна* – в державних закладах освіти, науки, вищої школи, культури, охорони здоров'я, промисловості тощо.

Порівняльний аналіз визначення поняття «публічний службовець» у країнах Європи дозволяє зробити висновок, що до публічних службовців відносяться:

⁷ Оболенський О. Ю. Державна служба: Навч. посібник. – К.: КНЕУ, 2003. – 344 с. – С. 166.

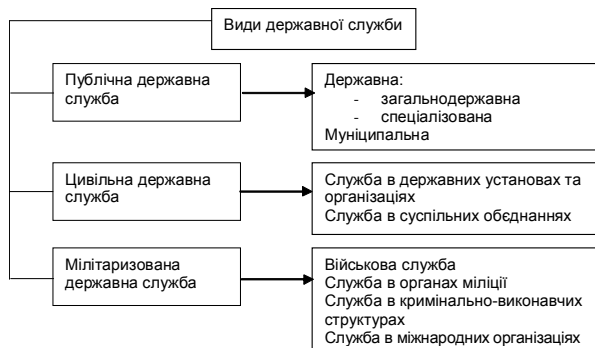


Рис. Види державної служби
(Джерело: Желюк Т. Л. Державна служба⁸)

- ❖ місцеві, медичні та інші публічні службовці (Франція)⁹;
- ❖ службовці публічного сектора, в тому числі публічних корпорацій, місцевих органів влади, охорони здоров'я, шкільної освіти (Велика Британія)¹⁰;
- ❖ службовці, які перебувають із державою в приватноправових відносинах: учителі, службовці місцевих органів самоврядування (Німеччина)¹¹;
- ❖ службовці органів місцевого самоврядування, працівники офісу парламенту, омбудсмена (Польща)¹²;

⁸ Желюк Т. Л. Державна служба: Навч. посіб. для вузів. – К: Професіонал, 2005. – 576 с. – С.41.

⁹ Правовое регулирование государственной службы в зарубежных странах // Информационный обзор / Документ подготовлен Фондом развития парламентаризма в России в сентябре 2003 года. – Режим доступа: <http://www.legislature.ru/monitor/listdiscuss.html>

¹⁰ Озірська С.М., Полянський Ю.Д. Система державної служби європейських країн: Велика Британія, Російська Федерація, Україна, Французька Республіка: Науково-аналітичне дослідження. – К.: Вид-во УАДУ при Президентіві України, 1999. – 168 с.

¹¹ Государственная служба (комплексный подход) / Отв. ред. А.В.Оболонский. – М.: Дело, 1999. – 440 с.

¹² Система підготовки державних службовців у зарубіжних країнах / Пер.з англ. Ю.Д.Полянського. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 289 с.

- ❖ працівники освітньої галузі, охорони здоров'я, телекомунікацій та інші працівники державного сектору (Болгарія)¹³;
- ❖ особи, які займають посади у державному секторі, галузях освіти та охорони здоров'я (Литва)¹⁴.

Зазначене окреслює сферу функціонування публічної служби, демонструє її відмінність від державної служби.



Велика Британія. Цивільна служба підрозділяється на внутрішню і дипломатичну. Головою внутрішньої служби є секретар кабінету, на посаду якого звичайно призначається лорд-хоронитель печатки. Дипломатичною службою керує державний секретар (міністр) іноземних справ і по справах Співдружності.

Усі цивільні службовці поділяються на категорії і групи, усередині яких посади розподілені по розрядах (ступеням). Група старших політичних і адміністративних керівників є вищою і включає постійних секретарів міністерств, їхніх заступників і помічників заступників. Ці керівники зараховуються на посади і перебувають на них згідно особливого порядку. Інші службовці розділені на кілька категорій. Перша «загальна», категорія включає групи: адміністративну (старші виконавці, учні – адміністратори, секретарі-помічники, клерки і їхні помічники й інші посади); економістів, статистиків, співробітників служби інформації й інших груп. Друга категорія – це науковці. Третя категорія – технічні фахівці (архітектори, інженери й ін.). Маються також категорії юридичних і науково-дослідних працівників. У нижчу категорію входить допоміжний технічний персонал: друкарки і стенографістки, особисті секретарі, діловоди, прибиральники, посильні.

Німеччина. Німецьке законодавство підрозділяє всіх осіб, які знаходяться на державній службі, на чинов-

¹³ Боссарт Д., Деммке К. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Пер. з англ. О.М.Шаленко. – К.: Міленіум, 2004. – 128 с.

¹⁴ Боссарт Д., Деммке К. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Пер. з англ. О.М.Шаленко. – К.: Міленіум, 2004. – 128 с.

ників, службовців і робітників. Чиновники – це особи, які виконують публічно-правові функції на службі в союзі (федерації), землі, органі самоврядування або в інших установах.

Під формальне поняття державної служби крім чиновників підпадають також судді, професійні солдати, солдати за контрактом на визначений час і службовці разом з робітниками, які перебувають на службі юридичної особи публічного права. Чиновництво в землях ФРН (особливо в так званих «старих» землях ФРН) у силу численності поліцейських чиновників і вчителів (вчитель у Німеччині – чиновник) становить більшість, тобто чиновників більше, ніж просто службовців і робітників, зайнятих на державній службі.

Публічна служба в Німеччині – це професійна діяльність, що складається у виконанні визначеними суб'єктами публічно-правових функцій в органах федеральної державної влади, земельних органах, громадах і інших суб'єктах публічного права. До державної служби відносяться:

- а) професійні судді, що виконують функції правосуддя;
- б) професійні військові;
- в) міністри, члени дирекції федерального банку;
- г) чиновники, що здійснюють управлінські функції.

Єдність державної служби Німеччини забезпечується загальною для всіх її рівнів і видів системою звань, чинів, рангів, єдиними правилами проходження служби, установленими правами, обов'язками, обмеженнями і гарантіями, пенсійним забезпеченням і оплатою праці.

У Німеччині в органах державної влади для чиновників установлюється 16 рангів (A1-A16). При цьому в кожній посадовій групі передбачається збільшення окладів чиновників у залежності від службового стажу. Відповідно посадові оклади державних службовців підвищуються через кожні 1–2 роки служби в органах державної влади. Для керівного складу органів державної влади Німеччини діє спеціальний закон, що встановлює систему рангів державних службовців (У1–У11). У цієї категорії службовців посадові оклади не залежать від стажу служби.



У Німеччині у залежності від змісту державної служби і характеру діяльності чиновників займані ними посади і, відповідно, види проходження державної служби підрозділяються на 4 рівні:

- 1) прості посади (проста публічна служба) – нижчий ранг;
- 2) середні посади (середня публічна служба) – середній ранг;
- 3) високі посади (підвищена публічна служба) – високий ранг;
- 4) вищі посади (вища публічна служба) – вищий ранг.

Італія. В італійській літературі виділяються такі типи службовців: викладачі, службовці міністерств, викладачі державних шкіл і університетів (поєднують принцип підпорядкованості з принципом свободи викладання), військові і персонал поліції, дипломати, магістрати (судді), керівний склад держави (не входять у систему професійної кваліфікації і на них не поширюється колективний договір), співробітники державних автономних служб, персонал конституційних органів держави (мають особливий режим регулювання, який повинний відповідати загальним принципам італійської державної служби), службовці обласних, місцевих і інших публічних установ.

Державні службовці розрізняються по ознаці функціональної кваліфікації. При більш низькій в основному враховується об'єктивний зміст службових обов'язків з урахуванням вимог, пропонованих до трудової діяльності. При більш високій кваліфікації оцінюється переважно культурний рівень і професійний досвід, стаж як керівника групи, служби й установи, відповідальне відношення до своїх обов'язків. Виділяється 8 рівнів професійної кваліфікації. Для зайняття посад, що відповідають 5 або 6 рівневі, необхідний диплом про наявність середньої освіти 2 ступеня. Для 7 і 8 рівня – диплом про вищу освіту. Для керівного складу встановлюються три рівні – перший, вищий і генеральний керівник.

Франція. У Франції державними службовцями є всі службовці держави як публічної юридичної особи – її законодавчих, виконавчих і судових органів як у столиці, так і за її межами. Крім державної служби Законом 1984 р. заснована також публічна служба місцевих співтовариств, яка регулюється особливим





чином. Оскільки кожна публічна юридична особа – самостійний роботодавець, у правовому положенні його службовці мають певні особливості. Приблизно половина державних службовців і місцевих співтовариств працює в системі публічної освіти й охорони здоров'я. За ними по чисельності йдуть листоноші і дорожні доглядачі, поліція й армія. З чисто управлінських служб великий штат мають тільки фінансові служби, головним чином податкові і бухгалтерські.

Штатні державні службовці мають постійні посади. Їхнє положення стабільне. Вони гарантовані від сваволі адміністрації і знаходяться під особливим захистом закону. На відміну від приватного сектора на державній службі не діє система колективних і індивідуальних договорів про найняття та умови роботи. Більшість питань статусу державних службовців вирішується статутами, затверджуваними законами.

Усі державні службовці підрозділяються на дві великі категорії. Першу з них складають цивільні службовці державної адміністрації, а також місцевих співтовариств і публічних установ (у тому числі викладачі і лікарі); другу – військовослужбовці, працівники судів і парламенту.

Цивільні службовці в залежності від важливості і складності роботи розбиті на чотири класи (ієрархічні категорії): А, В, С и D. На клас А покладена функція вироблення управлінських установок. Посадові особи цього вищого класу зобов'язані забезпечити приведення адміністративної діяльності у відповідність із загальною політикою уряду, готувати урядові законопроекти і рішення, розробляти інструкції, необхідні для їхнього здійснення. На службовців класу В покладена задача реалізації вищевказаних управлінських установок. Вони ведуть поточну роботу, а також виконують деякі спеціальні обов'язки, які вимагають адміністративних знань і досвіду. Клас С включає фахівців, а клас D – це допоміжний персонал. Крім класів існують також розряди (ступені, ранги). Громадянинові, який прийшов на державну службу, привласнюється визначений розряд у залежності від результатів конкурсних іспитів або інших форм перевірки його здібностей.

Державна служба

Поняття «державна служба» використовується майже у всіх Конституціях країн-членів Європейського Союзу. Виключення складають Великобританія й Ірландія.

Як слушно зазначає Ю. М. Старилів, державна служба є особливим видом служби (і, відповідно, видом суспільно корисної діяльності). У підручниках з адміністративного права державна служба визначається як вид трудової діяльності, що здійснюється на професійній основі працівниками державних органів з метою виконання завдань та функцій держави. За такого підходу до визначення державної служби виділяються, з одного боку, завдання та функції держави, що їх виконують державні органи і державні службовці, а з іншого боку – трудова діяльність щодо здійснення даних функцій і розв'язання конкретних завдань¹⁵.



У Великобританії відсутня «писана» Конституція, разом з тим, і в цій країні розроблена безліч нормативних актів, установлені принципи державної (цивільної) служби, тобто і тут існують конституційні засади державної (цивільної) служби. Урядова комісія Великобританії при організації інституту державної служби спиралася на досвід США і Франції, тому, незважаючи на особливості розвитку англійської цивільної служби, процеси становлення служби багато в чому схожі з цими країнами¹⁶.

У Конституції Франції і Німеччини визначені чітко найважливіші питання організації і функціонування державної (публічної) служби (професійного чиновництва). У цих Конституціях сформульовані формальні і матеріальні принципи публічної влади, поділ компетенції парламенту й уряду по розробці норм, застосовуваних чиновниками¹⁷.

¹⁵ Старилів Ю.Н. Служебное право: Учебник. – М.: Бек, 1996. – 683 с. – С. 128.

¹⁶ Старилів Ю.Н. Служебное право: Учебник. – М.: Бек, 1996. – 683 с.

¹⁷ Конституции зарубежных государств. Великобритания, Франция, Германия, Италия, Испания, Швейцария, Европ. союз, США, Япония Бразилия : Учеб. пособие – [Пер. офиц. Текстов / Сост., вступ. ст. д.ю.н., проф. В.В. Маклаков 3-е изд., перераб. и доп. – М.: БЕК, 2000. – 564 с.

У визначенні державної служби, країни ЄС прийняли різні підходи, як правило, вони мають історичне національне коріння, натомість, з часом модифікувалися.

У кожній із країн ЄС термін «державний службовець» визначається по-різному, а в деяких з цих країн навіть у текстах законів немає ясності щодо його точного визначення. Тому, незважаючи на важливість встановлення меж застосування законодавства, яке регулює державну службу, існує значна кількість чиновників, які не підпадають під визначення «державних службовців».

Кілька країн, таких як Франція, Ірландія, Нідерланди, Іспанія та Швеція мають державну службу, яка охоплює всіх зайнятих, хто працює на державу. Вважається, що кожен державний службовець є частиною виконавчої машини держави (широкий контекст державної служби). В той же час інші країни, такі як Австрія, Німеччина, Сполучене Королівство і віднедавна Данія та Італія звузили контекст державної служби до «серцевина державного управління», що означає ті функції, які тільки держава має легітимні підстави виконувати. З огляду на це, лише професійна система державного управління та професіонали, які мають державну владу (наприклад, поліція, митниця тощо) є державними службовцями (обмежений контекст державної служби). Серед країн Центральної та Східної Європи, Угорщина та Польща реалізують цей обмежений контекст, Литва – широкий.

Таким чином, до державних службовців відносять:

- ❖ службовців центральної державної адміністрації, за винятком службовців парламенту та суддей судів загальної юрисдикції у Франції¹⁸;
- ❖ службовців, які працюють у будь-якому міністерстві, за винятком політичних та судових посад, та отримують зарплатню із бюджетних коштів у Великій Британії¹⁹;
- ❖ чиновників (Beamte), які наділені владними повноваженнями та перебувають із державою у публічно-правових відносинах, а також судді, професора та військовослужбовці у Німеччині²⁰;

¹⁸ Озірська С.М., Полянський Ю.Д. Система державної служби європейських країн: Велика Британія, Російська Федерація, Україна, Французька Республіка: Науково-аналітичне дослідження. – К.: Вид-во УАДУ при Президентові України, 1999. – 168 с.

¹⁹ Оболенський О. Ю. Державна служба. – К.: КНЕУ, 2006. – 472 с.

²⁰ Государственная служба (комплексный подход) / Отв. ред. А.В.Оболонский. – М.: Дело, 1999. – 440 с.

- ❖ кожного службовця, який виконує свої посадові обов'язки в міністерстві, департаменті чи воєводстві і звітуються перед прем'єр-міністром у Польщі²¹; працівників, які обіймають адміністративні посади в управлінні у Болгарії²²; працівників національного чи муніципального закладу, що здійснює функції координації, реалізації та управління у Литві²³.



Закон України «Про державну службу»²⁴ в ст. 1 дає визначення державній службі як професійній діяльності осіб щодо практичного виконання завдань і функцій держави, одночасно конкретизується поняття «державні службовці» – особи, які займають посади в державних органах та їх апараті... та одержують заробітну платню за рахунок державних коштів; ст. 25 визначає класифікації посад, основні критерії яких відображені у посадових положеннях та інструкціях

Розмежовуючи поняття «публічний службовець» із поняттям «державний службовець», авори колективної монографії ДРІДУ НАДУ при Президентові України²⁵ зазначають, що до публічних службовців у більшості країн-членах ЄС відносять службовців публічного сектора: службовців публічних корпорацій, місцевих органів влади, шкільної освіти та системи охорони здоров'я (Табл.). Це пов'язано з тим, що управлінські функції виконуються не лише суб'єктами публічної адміністрації, але й іншими суб'єктами – державними, комунальними (муніципальними) закладами, організаціїми, підприємствами.

²¹ Система підготовки державних службовців у зарубіжних країнах / Пер.з англ. Ю.Д.Полянського. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 289 с.

²² Боссарт Д., Деммке К. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Пер. з англ. О.М.Шаленко. – К.: Міленіум, 2004. – 128 с.

²³ Боссарт Д., Деммке К. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Пер. з англ. О.М.Шаленко. – К.: Міленіум, 2004. – 128 с.

²⁴ Про державну службу: Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-ХІІ // Вісн. держ. служби України. – 1995. – № 1. – с. 9 – 28.

²⁵ Морально-етичні засади розвитку державної служби України: європейський та вітчизняний досвід: Монографія / Кол. авт.; За заг. та наук. ред. д. держ. упр., проф. С.М. Сergyoga. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2007. – 270 с.

Порівняльний аналіз визначення публічних та державних службовців (за²⁶)

Публічні службовці	Державні службовці
Місцеві, медичні та інші публічні службовці.	Включення на постійній основі до штату державного органу на посаду, що відповідає певному рангу в адміністративній ієрархії, тобто службовці центральної державної адміністрації, за винятком службовців парламенту та суддей судів загальної юрисдикції ²⁷ .
Службовці публічного сектора, в тому числі публічних корпорацій, місцевих органів влади, охорони здоров'я, шкільної освіти	Службовець, який працює у будь-якому міністерстві, за винятком політичних та судових посад, та отримує зарплатню із бюджетних коштів ²⁸ .
Службовці (Angestellte), які перебувають із державою в приватноправових відносинах: учителі, службовці місцевих органів самоврядування тощо.	Чинovníки (Beamte), які наділені владними повноваженнями та перебувають із державою у публічно-правових відносинах. Положення Beamte мають судді, професора та військовослужбовці ²⁹ .
Службовці органів місцевого самоврядування, працівники офісу парламенту, омбудсмена тощо.	Ті, хто виконує свої посадові обов'язки в міністерстві, департаменті чи воєводстві і звітуються перед прем'єр-міністром ³⁰ .
Працівники освітньої галузі, охорони здоров'я, телекомунікацій та інші працівники державного сектору.	Працівники, які обіймають адміністративні посади в управлінні ³¹ .
посади у державному секторі, галузях освіти та охорони здоров'я	працівник національного чи муніципального закладу, який здійснює функції координації, реалізації та управління ³² .

²⁶ Морально-етичні засади розвитку державної служби України: європейський та вітчизняний досвід: Монографія / Кол. авт.; За заг. та наук. ред. д. держ. упр., проф. С.М. Серьогіна. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2007. – 270 с.

²⁷ Озирська С.М., Полянський Ю.Д. Система державної служби європейських країн: Велика Британія, Російська Федерація, Україна, Французька Республіка: Науково-аналітичне дослідження. – К.: Вид-во УАДУ при Президентові України, 1999. – 168 с.

²⁸ Оболенський О. Ю. Державна служба. – К.: КНЕУ, 2006. – 472 с.

²⁹ Государственная служба (комплексный подход) / Отв. ред. А.В.Оболонский. – М.: Дело, 1999. – 440 с.


³⁰ Система підготовки державних службовців у зарубіжних країнах / Пер.з англ. Ю.Д.Полянського. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 289 с.

³¹ Боссарт Д., Деммке К. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Пер. з англ. О.М.Шаленко. – К.: Міленіум, 2004. – 128 с.

³² Боссарт Д., Деммке К. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Пер. з англ. О.М.Шаленко. – К.: Міленіум, 2004. – 128 с.

Публічні службовці	Державні службовці
діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова), дипломатична, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування ³³	професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті та одержують зарплату за рахунок державних коштів ³⁴

Більшість країн ЦСЄ обирають обмежене поняття державної служби, за якого державними службовцями є лише ті, хто користується державною владою, або є безпосередньо задіяний у процес творення політики, законотворчу діяльність чи впровадження законодавства³⁵. В Угорщині, наприклад, цивільні/державні службовці складають лише близько 12% працівників державного сектору та включають «тих спеціалістів (за винятком політиків), котрі задіяні в центральному органі державного управління (міністерство, національний орган управління) або в органах місцевого самоврядування (офіси місцевих органів управління, де-концентровані управлінські структури), які діють для та від імені держави або уряду, і котрі можуть приймати рішення, що зобов'язують громадян³⁶».

	<p>Велика Британія. «Державна служба (civil service)» – це термін, який описує тих, хто працює для центральних органів уряду (аналогія – Міністерства, Комітети і агентства). Вона включає 300,000 штату, який працює в місцевих і регіональних їхніх відділеннях, за виключенням, наприклад, працівників місцевого врядування, охорони здоров'я, пожежників, поліцію, і т.ін.³⁷</p>
---	--

³³ Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / Ківалов С. В., Харитонова О. І., Панесюк О. М., Аракелян М. Р. та інш. – Х.: ТОВ «Одіссей», 2005 – 552 с.

³⁴ Закон України «Про державну службу» від 16 груд. 1993 р. № 3723-ХІІ // Вісн. держ. служби України. – 1995. – № 1. – с. 9-28.

³⁵ Klaus G. H. Making sense of post-communist central administration: modernization, Europeanization or Latinization? // Journal of European Public Policy. – # 8:6. – 2001. – P. 1032-1051.

³⁶ Там же.

³⁷ Stephenson B. Civil Service Reform in the UK. – Published at: 22/10/2003. – Issue: 2003 – P. 1-2.



Німеччина. У Німеччині сьогодні немає поняття «державна служба». Після першої світової війни з'явився термін «публічна служба». У функціональному плані «публічна служба» розуміється як діяльність з метою виконання суспільних завдань управління. В інституціональному плані під нею мається на увазі визначене коло осіб, для яких виконання публічних справ є професійною діяльністю. Поняття «публічна служба» охоплює три категорії осіб: чиновників, службовців і робітників. Критерієм поділу виступає правова форма призначення: для чиновника – видаваний в особливому порядку компетентними органами влади акт призначення; для службовця і робітника – укладений сторонами договір про прийом на службу. Чиновники виділені в групу особливо довірених осіб, спеціально наділених функцією управління і наділених у зв'язку з цим особливим правовим і політичним статусом³⁸.

Франція. Хоча поняття «чиновник» уживається сьогодні для всіх осіб, які знаходяться на службі в органах державного управління, але в строго юридичному змісті воно відрізняється. По суті, воно відноситься тільки до службовців цивільної «публічної» служби. Поняття «чиновник» і «державний службовець» не розрізняються³⁹.

Враховуючи вищесказане, можна зробити таке визначення – державна служба є державним правовим і соціальним інститутом, який здійснює в рамках своєї компетенції реалізацію цілей та функцій органів влади та управління шляхом професійного виконання службовцями своїх посадових обов'язків і повноважень, що забезпечують взаємодію держави і громадян у реалізації їх інтересів, прав і обов'язків.



На рівні Європейського союзу немає регулювань, що стосуються державної служби. Кожна країна визначає законодавчі основи і структуру установ; повноваження суверенної держави

³⁸ Государственное право Германии: Сокр. пер.нем. 7-том. изд.: [В 2 т. / Редкол.: Б.Н.Топорнин (отв. ред.) и др.; Предисл. Б.Н. Топорнина]; Рос. АН. Ин-т государства и права. – М.: ИГПАН, 1994. – Т. 1. – 311 с. – С. 27.

³⁹ Ардан Ф. Франция: Государственная система.: Пер. с фр./ Вступ. ст. Л.М. Энтина. – М.: Юрид. лит.,1994. – 174 с. – С.154.

Отже, державна служба розглядається одночасно як інститут, як діяльність, як система правил роботи з виконання функцій держави і як персонал, котрий спроможний ефективно виконувати ці функції. Виходячи з таких засад, можна сказати, що державна служба є засобом реалізації функцій соціальної держави, поєднуючи особисті, групові та державні інтереси, будучи основним каналом повсякденних зв'язків держави і народу.

Врегулювання інституту державної служби в Україні

Врегулювання інституту державної служби в Україні потребує загальноприйнятого тлумачення поняття «державна служба».

На думку В. Аверянова та О. Андрійко саме для служби в державних органах (тобто органах, наділених державно-владними повноваженнями) і слід використовувати поняття «державна служба» у власному розумінні. Отже, ключовою об'єднуючою ознакою інституту державної служби виступає *наявність у відповідних органів, де відбувається служба, державно-владних повноважень*⁴⁰.

У наведеному значенні державна служба не є цілком однорідною, оскільки охоплює дві основні сфери.

Перша сфера – служба в органах виконавчої влади, їх апараті та апараті інших державних органів, яку проходять державні службовці, що не мають спеціальних звань і здійснюють звичайну управлінську (адміністративну) діяльність.

Використовуючи практику деяких європейських країн, цей вид державної служби цілком можна було б визначити як «цивільну службу», включаючи до неї службу:

- ❖ у Секретаріаті Президента України та органах, створених при Президенті України;
- ❖ в Апараті Верховної Ради України та секретаріатах комітетів Верховної Ради;
- ❖ у Секретаріаті Кабінету Міністрів України та в апараті урядових органів;
- ❖ в апараті центральних і місцевих органів виконавчої влади;
- ❖ в апараті органів прокуратури;

⁴⁰ Аверянов В., Андрійко О. Дискусійні питання законодавчого регулювання державної служби в Україні / Режим доступу: http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=19DAD1FA647354C0EAB5AC87FF1C2B6D?art_id=37411&cat_id=37402.

- ❖ неатестованих працівників апарату органів внутрішніх справ;
- ❖ неатестованих працівників апарату військових формувань;
- ❖ в апараті судів та деяких інших державних органів.

На думку В. Аверянова та О. Андрійко зазначений вид державної служби має бути предметом регулювання окремого закону з орієнтовною назвою – «Про державну службу в органах виконавчої влади та апараті інших державних органів» (або «Про цивільну службу»). Саме цей закон має уточнити та розширити функції чинного Закону України «Про державну службу», який фактично і зараз присвячено саме службі тільки в органах виконавчої влади, апараті цих та інших державних органів⁴¹.

Друга сфера державної служби – це служба в інших (тобто за винятком органів виконавчої влади) державних органах (суді, прокуратурі і т. ін.), окрім їх апарату, а також у деяких органах виконавчої влади, повноваженням яких властива суттєва специфіка, і де службовці мають спеціальні звання і виконують специфічні функції (дипломатичні, пожежної охорони, податкові, природоохоронні, митні тощо).

Цю службу слід вважати *спеціалізованою* (включаючи і мілітаризовану) державною службою, в яку входять такі самостійні види як:

- ❖ дипломатична служба;
- ❖ служба в органах внутрішніх справ (у тому числі міліції);
- ❖ служба прокурорів;
- ❖ служба суддів;
- ❖ митна служба;
- ❖ державна виконавча служба;
- ❖ податкова служба й інші спеціалізовані види державної служби, які можуть виникнути в майбутньому.

Головне, як зазначають В. Аверянова та О. Андрійко, кожний з цих видів потребує врегулювання *окремими законами з відповідними назвами*, що відбивають характер спеціалізованої служби⁴².

⁴¹ Аверянов В., Андрійко О. Дискусійні питання законодавчого регулювання державної служби в Україні / Режим доступу: http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article.jsessionid=19DAD1FA647354C0EAB5AC87FF1C2B6D?art_id=37411&cat_id=37402.

⁴² Аверянов В., Андрійко О. Дискусійні питання законодавчого регулювання державної служби в Україні / Режим доступу: http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article.jsessionid=19DAD1FA647354C0EAB5AC87FF1C2B6D?art_id=37411&cat_id=37402.

Класифікація державної служби

Чорноног Є.С. пропонує такі класифікації державної служби⁴³ згідно:

- ❖ організаційної моделі – централізована та децентралізована;

Централізована	Децентралізована
<ul style="list-style-type: none"> - жорстка організаційна структура управління державною службою; - наявність спеціального уповноваженого урядового органу з широкими повноваженнями <p><i>Приклад:</i> Велика Британія, Франція</p>	<ul style="list-style-type: none"> - розосереджена організаційна структура управління державною службою; - обмеженість повноважень <p><i>Приклад:</i> США</p>

- ❖ груп моделей за рівнем відкритості – кар’єрна (закрита) та посадова (відкрита);

Закриті системи державної служби	Відкриті системи державної служби
<p>Такі системи характеризуються:</p> <ul style="list-style-type: none"> - обмеженим доступом до державної служби; - низькою мобільністю службовців у межах міжвідомчих переміщень урядова служба сприймається як «вибрана еліта»; - конкуренція кандидатів підтримується шляхом суворих вступних іспитів чи високих оцінок загальноосвітнього тесту до відповідних навчальних закладів, визначених існуючою у певній країні системою; - не допускається фрагментація, концентрація на якійсь вузькій сфері діяльності. - Закриті системи асоціюються насамперед із Францією. 	<p>Для відкритої системи державної служби характерні такі <i>рис</i>и:</p> <ul style="list-style-type: none"> - значно спрощений вступ на державну службу, де застосовується гнучка практика найму на роботу; - специфічні іспити для конкретної посади, замість загальних конкурсних іспитів, притаманних закритим системам; - надання повноважень, необхідних для виконання управлінських функцій; - впевненість у службовцях, які її здійснюють; - застосування методик оцінки показників діяльності; - система заслуг як критерій для підвищення по службі; - можливість звільнення за недостатні показники діяльності; - відсутність елітних спеціалізованих закладів з підготовки керівного персоналу державних службовців (навчання таких фахівців здійснюється в університетах, школах та коледжах при цих університетах); - менш виражений класовий та соціальний характер державної служби, притаманний закритим системам.

- ❖ регіональних моделей державної служби – континентальна та англосаксонська.


⁴³ Чорноног Є.С. Державна служба: Історія, теорія і практика: Навч. посіб. Рекон. МОНУ. – К.: Вид-во «Знання», 2008. – 458 с. – С. 301-305.

Континентальна	Англосаксонська
система кар'єрної державної служби, яка передбачає, що державні службовці вступають на держслужбу на весь період своєї професійної кар'єри.	система державної служби за контрактом (договором), згідно з якою працівники за контрактом наймаються на конкретні посади відповідно до освітнього рівня й професійних навичок; у разі такої системи відсутні гарантії щодо просування по службі.

Існує поділ на *кар'єрні, посадові, змішані* системи державної служби.

Система «кар'єри» / кар'єрна система (закрита)	Система «посад» / посадова система (відкрита)	Змішана система
<ul style="list-style-type: none"> • Державна служба розділена на корпус і рівні • Попередній набір на найнижчий рівень • Підвищення шляхом номінації або внутрішнього конкурсу • Права (зарплата, відпустка) міцно пов'язані з досягнутим рівнем державної служби (<i>seniority</i>) <p>Приклад: Франція, Німеччина, Іспанія, Бельгія, Румунія, Болгарія</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Державна служба складається з виділених посад • Набір на конкретну посаду • Відкриті конкурси на посади вищих рівнів • Підстава для оцінки й одержання прав – якість праці, професійні досягнення, а не приналежність до групи чиновників <p>Приклад: Швеція, Велика Британія</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Розвинута схема найняття на державну службу та швидкого кар'єрного просування • Використання процедур зовнішнього найму на контрактній основі для певних посад. <p>Приклад: Польща, Естонія</p>

Слід зазначити, що еволюційний розвиток державного управління породжує системи, в яких поєднуються елементи цих двох моделей. Це повною мірою стосується і системи державної служби в Україні. В українському законодавстві про державну службу переважають елементи кар'єрної системи, проте існують також окремі інститути, характерні посадовій державній службі. Наприклад, співіснують посади, які заміщуються на основі конкурсу і посади за призначенням.

	В Україні створюється змішана система державної служби, в якій поєднуються елементи кар'єрної та посадової моделі
---	---

Європейська державна служба між традицією та реформуванням

На сьогодні державна служба у країнах ЄС стикається із викликами та модернізується з огляду на сучасні тенденції розвитку:

1. Глобалізаційні виклики.
 2. Запровадження бізнес стратегій в управління державною службою.
 3. Зменшення довіри та впевненості у якості діяльності державної служби (з боку громадян).
 4. Зменшення престижу, самооцінки та привабливості кар'єри у державній службі.
 5. Зміна меж визначення державної служби.
 6. Виникнення виконавчих агенцій.
 7. Зміна відносин між бюрократичним та політичним рівнем.
 8. Зростання об'єму завдань державної служби за умови обмежених ресурсів.
 9. Зростання потреби у системах оцінювання процесів та кінцевих результатів діяльності держслужбовців.
 10. Краще інформована та більш критично налаштована громадськість.
 11. HRM (Human Resource Management – управління людськими ресурсами) реформи та зміна статусу працедавця у державному секторі.
 12. Зміна функціональних обов'язків державних службовців.
 13. Виклики пов'язані з європеїзацією державної служби при зростаючій залученості держслужбовців країн членів ЄС до взаємодії з європейськими інституціями та відносин у межах ЄС.
 14. Структурна реорганізація – масове поширення використання урядових агенцій, кванго, та інших напівурядових організацій.
 15. Гармонізація адміністративного права в ЄС. Виникнення європеїзованих управлінських структур.
- Загалом, можна визначити такі основні аспекти реформ державної служби країн ЄС.

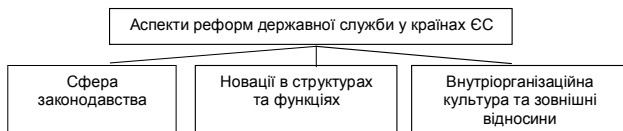


Рис. Аспекти реформ державної служби країн ЄС

Деякі країни все ще жорстко дотримуються традиційних характеристик, в той час як інші – кардинальним чином реформують свої системи державної служби. Їх національні системи державної служби знаходяться під глибоким впливом національних традицій та специфічних структур⁴⁴.

Традиційна державна служба	Зміни/розвиток
Безособистісна, формалізована, ієрархічна, бюрократія орієнтована на правила	Хоча елементи бюрократизму залишаються, але тенденція у напрямку до гнучкості, управління за цілями та науковим менеджментом, індивідуалізація
Структурний принцип: кар'єрна система та невелика мобільність	Гнучкість, мобільність, «відкритість» закритих систем
«Великий» уряд	Фінансова криза та скорочення персоналу, після цього – стабілізація
Відділення державного та приватного секторів, (передбачуване) відділення політики та управління	Управління, мережі, партнерство державного та приватного секторів, руйнування «кордонів» між політикою та управлінням, між державним та приватним
Акцент на державі-нації	Міжнародний розвиток, європеїзація, держава-нація залишається основним актором.
Формалізовані прописані процедури	Розвиток інформаційно-комунікативних технологій, електронної пошти, Інтернет-комунікацій
Приваблива державна служба, без проблемний найм/прийом на службу, негативний імідж	Демографічні зміни, проблеми найму/прийому у різних секторах, негативний імідж
Уніфікована державна служба	Реконструкція державної служби: децентралізація, екстерналізація/вихід «назовні», агенціфікація
Централізоване управління персоналом/людськими ресурсами (наприклад, уніфікована система винагород)	Індивідуалізація та управління за діяльністю
Принцип ієрархії	Ієрархія поєднана з більшою відповідальністю управлінців/менеджерів
Реалізація державної влади через державних службовців	Реалізація державної влади через різноманітних працівників
Спеціальний статус державних службовців	Вирівнювання умов праці між державним та приватним секторами
Управління суспільством	Надання послуг суспільству

Концепція державної служби завжди вибудовувалася на традиційній національно-державницькій філософії. Сьогодні концепції суверенності, національності та громадянства кардинальним чином змінюються. Державна влада реалізується новими структурами управління (ЄС) і багато численними акторами. Змінюється також контекст реформування державної служби. За Д. Гергеном та Б. Келерман цей контекст такий⁴⁵:

⁴⁴ Demmke Christoph. European Civil Services Between Tradition and reform. – European Institute of Public Administration. – Maastricht, the Netherlands. – 2004. – 202 p. – P. 185-191

⁴⁵ Gergen D., Kellerman B. Public Leaders: Riding as Tiger // In For the Public Good: Can We Fix Public Service?. – J. Donahue and J. Nye, Jr., editors. – Brookings, 2003. – P.16.

- ❖ повернення до питань безпеки;
- ❖ зростання глобалізації;
- ❖ розповсюдження інформаційної революції;
- ❖ зростання нерівності;
- ❖ зміна культури лідерства;
- ❖ падіння стін між державним, приватним та неприбутковим секторами.

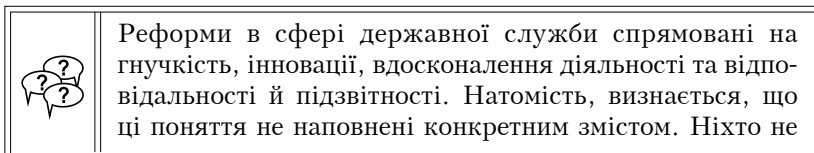
Основні проблеми державної служби:

- ❖ привабливі риси державної служби було поставлено під сумнів (гарантована зайнятість, система виходу на пенсію і професійне середовище, в якому людина менше піддається стресу, ніж в приватному секторі);
- ❖ втрата державною службою деяких стратегічних функцій (приватизація);
- ❖ напруженість на ринку зайнятості (демографічні проблеми), що призводить до зростання конкуренції між державним і приватним сектором;
- ❖ проблеми з наймом і утриманням висококваліфікованого персоналу та дефіцит знань.

Причини:

- ❖ демографічні: посади співробітників, які йдуть на пенсію не обіймаються (скорочення чисельності державних службовців і перевантаження на роботі);
- ❖ рівень доходів нижче, ніж в приватному секторі;
- ❖ втрата привабливого іміджу державної служби;
- ❖ низький рівень управління людськими ресурсами (процедури важливіші за результати, вислуга за роками важливіша за ефективність, виконання наказів важливіше за мотивацію).

На жаль, не всі реформи традиційної державної служби призвели до вдосконалення/покращення іміджу управління.





заперечує устремління до більш ефективної вмотивованої та інноваційної діяльності. Та чи досягають останні спроби в реформуванні цих цілей? Чи дійсно результати цих реформ є кращими?

У дослідженні ОЕСР⁴⁶ зазначено: уряди акцентують свою увагу на питаннях ефективності, управління людськими ресурсами залишається на другому плані серед останніх реформ державного управління. Навіть більше того, спостерігається тенденція повернення до «наукового управління» з його жорсткими формальними системами чіткої специфікації та вимірювання.

На думку К. Демке⁴⁷ криза державного сектору затягнеться ще на десятиліття, натомість Європа вступає в більш конструктивний період консолідації та «витончених» реформ. Важливого значення для сучасного управління набуло визнання того, що не все нове є «хорошою теорією».

В процесі модернізації державної служби були опрацьовані декілька теоретичних моделей (за Чорноног Є.С.⁴⁸).

Напрямки		
Нове державне управління (New Public Management)	Якісний менеджмент (Quality Management)	Залучення і результат
<i>Характеристики:</i> <ul style="list-style-type: none">- орієнтація на професійне, якісне і відповідальне державне управління;- розробка методів та інструментів контролю результатів діяльності державних службовців;- децентралізація та самостійність державних органів та громадських агенцій;- посилення конкурентних засад;	<i>Характеристики:</i> <ul style="list-style-type: none">- розробка стратегій для підвищення ефективності;- спрямованість на ті види управлінської діяльності, які дають суспільству найбільший соціально-економічний ефект;- спільна участь усіх державних службовців;- організаційні зміни щодо комунікативних зв'язків та співробітництва всередині державного органу, управління професійними процесами;	<i>Характеристики:</i> <ul style="list-style-type: none">- залучення громадян;- вплив на управлінський процес кожного державного службовця;- створення конкурентного клімату в державному управлінні;- орієнтація на кінцевий результат;- задоволення потреб суспільства, а не бюрократії;- підприємницьке мислення;- рішення на випередження подій;

⁴⁶ OECD-PUMA Public Sector Modernization: A New Agenda. – Paris, №1. – October. – 2002.

⁴⁷ Demmke Ch. European Civil Services Between Tradition and reform. – European Institute of Public Administration. – Maastricht, the Netherlands. – 2004. – 202 p. – P. 188.

⁴⁸ Чорноног Є.С. Державна служба: Історія, теорія і практика: Навч. посіб. Реком. МОНУ. – К.: Вид-во «Знання», 2008. – 458 с. – С. 332-336.

Напрямки		
Нове державне управління (New Public Management)	Якісний менеджмент (Quality Management)	Залучення і результат
- застосування фінансового менеджменту з прийомами, апробованими в бізнесі та адміністративного контролю <i>Моделі:</i> - модель «вільної комуни» (скандинавські країни); - модель контрактного менеджменту (Нідерланди, Німеччина); - модель відповідальної влади та відповідальної установи (Велика Британія).	- систематичний контроль за управлінськими процесами.	- децентралізація функцій та повноважень для їх реалізації; - наполеглива виконавча робота.

Сьогодні державна служба вже не статична. Вона постійно змінюється і адаптується до нових викликів та класичних випробувань:

- ❖ вплив демографічного фактору;
- ❖ вплив ЄС на національні системи державної служби;
- ❖ важливість інформаційно-комунікаційних технологій в державному секторі;
- ❖ зміни системи цінностей;
- ❖ необхідність децентралізації функцій;
- ❖ необхідність ширшої міжнародної, функціональної, територіальної та секторальної мобільності;
- ❖ необхідність найму більшої (зростаючої) кількості жінок на вищі посади;
- ❖ необхідність більшої відкритості, прозорості, розширення прав громадян;
- ❖ обов'язок використовувати ресурси розумно (підзвітність);
- ❖ боротьба за ефективну політику демократичного суспільства.

Разом з тим, майбутні реформи не повинні руйнувати цінності державних службовців.

Для країн-членів (як старих так і нових) процес реформування національної державної служби означає не лише нові виклики, але й нові дилеми:

- ❖ скорочення зайнятості з одного боку та потреба найму додаткового персоналу в деяких секторах (вчителі, поліція, соціальний сектор) з іншого;
- ❖ реформування системи оплати і зростання особистісної мотивації з одного боку та бюджетні обмеження, проблеми в вимірюванні діяльності з іншого боку;
- ❖ мотивування персоналу з одного боку та скорочення зайнятості, зростаючий об'єм роботи, зменшення можливостей кар'єрного зростання, «виконання більшого об'єму роботи з меншою кількістю персоналу» з іншого боку;
- ❖ вдосконалення мобільності між державним та приватним сектором з одного боку та дотримання етичних стандартів і стабільності;
- ❖ вирівнювання умов праці з приватним сектором з одного боку та сприяння специфічній ролі державної служби з іншого боку;
- ❖ вдосконалення привабливості зайнятості в державному секторі з одного боку та зростання кількості років перебування на службі й зменшення прав пенсіонерів з іншого боку;
- ❖ виконання більшого об'єму роботи з меншою кількістю персоналу (зростаюча ефективність та продуктивність) з одного боку та вдосконалення умов праці з іншого боку;
- ❖ акцент на результатах і розвиток управління за цілями з одного боку та слідування нормам права і процедурам (верховенство закону/права);
- ❖ особистісні компетенції й системи винагород за результатами діяльності кожного з одного боку й слідування принципу справедливості й рівності з іншого боку;
- ❖ більша гнучкість в умовах праці, управлінні персоналом, кар'єрній системі та процедурах найму/прийому на роботу з одного боку та забезпечення стабільності державного сектору зайнятості з іншого.

Зміни кар'єрної системи

Як посадова, так і кар'єрна системи державної служби мають свої переваги і недоліки, обидві потребують змін та реформуван-

ня. Наприклад, кар'єрна система потребує гнучкості (щодо найму/прийому) та мобільності, кадрової та кар'єрної стабільності. Останні роки більшість країн-членів ЄС в процесі реформування елементів кар'єрної системи стикнулися з проблемою зміни «святих» її принципів:

- ❖ відбір на роботу, просування та структури оплати згідно статутів (законів);
- ❖ централізоване узгодження винагород;
- ❖ узгодження зарплат у всьому державному секторі;
- ❖ обмеженість гнучкості менеджменту/керівництва щодо найму/прийому на роботу, оплати праці та досягнення цілей;
- ❖ кар'єрний розвиток на основі старшинства та в межах кар'єри;
- ❖ обмежена мобільність між державним та приватним секторами;
- ❖ позитивний найм та негнучкість робочого часу;
- ❖ мала конкурентність (малий конкурс) у наймі на посади чиновників вищого рангу.

Управління державною службою в країнах ЄС

Щодо органів по управлінню державною службою країни можуть бути розділені на чотири групи:

- ❖ в компетенції міністерства фінансів (Данія, Португалія, Фінляндія, Ірландія);
- ❖ служба прем'єр-міністра (Франція, Італія, Сполучене Королівство);
- ❖ міністерство внутрішніх справ (Німеччина, Нідерланди, Греція);
- ❖ окремі міністерства (Іспанія, Люксембург, Бельгія, Австрія).



Велика Британія: раніше існував Департамент державної служби, який було скасовано 1981 року, а його потенційні функції передані до офісу Кабінету Міністрів, тоді як повноваження щодо здійснення платежів передані до Казначейства. Пізніше (у межах ініціативи «Наступні кроки») було проведено сильну децентралізацію кадрових повноважень відомств. Колегія державної служби займається переважно перепідготовкою кадрів. Двома основними управлінськими структурами відпов-



ідалними за державну службу (civil service) є Управлінська група постійних секретарів (Civil Service are the Permanent Secretaries Management Group (PSMG)) та Наглядова рада державної служби (Civil Service Steering Board (CSSB)), обидві очолювані Секретарем Кабінету. Обидві групи спільно визначають напрям розвитку державної служби та забезпечують цілісність та ефективність її організації⁴⁹. На місцевому рівні існує ряд структур між якими розподілено функції управління, нагляду та вдосконалення місцевих органів влади – LGA (Local Government Association – асоціація місцевого врядування), IDeA (Improvement and Development Agency for local government – агенція з питань вдосконалення та розвитку місцевого врядування)⁵⁰

LGA були створені у 1997 році, коли місцеві органи управління вирішили об'єднатися з метою відповідальності на національній арені. Базуючись у Вестмінстері, маючи зв'язки із Будинком Парламенту та Вайтхолом, LGA є добровільною організацією-лоббі, яка діє від імені сектору місцевого врядування. Задля виконання цієї ролі LGA спрямовує свою діяльність на проблеми, які стосуються місцевих рад. Її діяльність забезпечує:

- організацію публічних (громадських) обговорень (дебатів);
- вплив на політику та практику публічної служби;
- підтримку інновацій та ефективності рад в їх партнерстві задля подолання майбутніх викликів;
- допомогу представникам рад щодо демократичної підзвітності та ефективного лідерства;
- привабливість, відтворення та професійний розвиток знань та вмінь персоналу.

IDeA працює на вдосконалення місцевого управління, щоб місцеві ради краще служили людям та своїм

⁴⁹ www.civilservice.gov.uk

⁵⁰ Wilson D., Game Ch. Local Government in the UK. – 4th edition. – Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, 2006. – 406 p.; Stewart J. The Nature of British Local Government (Government beyond the centre) – Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, 2000. – 310 p.

громадам. Вона належить до LGA – Асоціації місцевого врядування та місцевого врядування.

Німеччина: відповідальність за державну службу й адміністративну реформу несе Міністерство внутрішніх справ. Поліція переважно не підпорядкована цьому міністерству;
Австрія: відповідальність за державну службу й адміністративну реформу покладено на Міністерство фінансів;

Іспанія: відповідальність за державну службу й адміністративну реформу покладено на Міністерство державного управління, яке також займається питаннями Автономних комітетів (регіональних урядів) та місцевого самоврядування;

Франція: тут існує Міністерство державної служби, що має назву «Делеговане міністерство прем'єр-міністра з питань державної служби та реформи держави»;

Швеція: управління державною службою дуже децентралізоване. Існує центральне Агентство державної служби при Міністерстві юстиції. Це агентство встановлює загальні стандарти та здійснює контроль за укладанням колективних угод;

Португалія: тут є Міністерство фінансів та державного управління;

Нідерланди: державною службою опікується Міністерство внутрішніх справ;

Ірландія: державна служба належить до компетенції Міністерства внутрішніх справ;

Бельгія: державна служба також належить до компетенції Міністерства внутрішніх справ;

Італія: тут існує Агентство державної служби⁵¹.



Проте, така інституціоналізація все ще лишається проблематичним питанням у деяких країнах, які нещодавно стали членами ЄС, та в країнах-кандидатах, де існують різні механізми управління.

⁵¹ Професійна державна служба – європейське майбутнє України: Матеріали міжнародної конференції за участі посадових осіб України та країн Європейського Союзу, відповідальних за розроблення державної політики, у Києві 21 червня 2005 року. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 112 с. – С. 45.

Тут можна виділити три основні підходи⁵²:

- ❖ *Модель на основі незалежного органу.* Деякі країни вирішили створити незалежний орган для управління державною службою. Це Чеська Республіка, Польща (яка пізніше відмовилася від цієї інституції), Словаччина та певною мірою Латвія. Румунія спершу також дотримувалася цієї моделі, проте пізніше відмовилася від неї. Модель на основі незалежного органу пропонує незалежність від уряду установи, яка відповідає за управління державною службою та припущення, що це сприятиме більш чіткому розмежуванню політики державного управління, а отже краще служитиме цілям деполітизації та професіоналізації державної служби.
- ❖ *Модель, яка базується на тому, що міністри беруть на себе політичну відповідальність за державну службу.* В Литві спершу було Міністерство державного управління та місцевих органів врядування, а зараз – Міністерство внутрішніх справ. В Румунії це Міністерство державного управління та внутрішніх справ, при якому створено Національне агентство державної служби, очолюване Державним секретарем, який підпорядкований Міністру. В Угорщині головними відповідальними органами у сфері державної служби спершу були міністерство внутрішніх справ та міністерство фінансів, хоча питаннями їхньої компетенції зараз опікуються офіс прем'єр-міністра, міністерство праці та, з недавнього часу, спеціальний комісар уряду. В Словенії відповідальність а державну службу несе міністерство державного управління, вперше створене в 2004 році (раніше ці ункції виконувало міністерство внутрішніх справ).
- ❖ *Модель без будь-якого центрального органу управління державною службою.* В інших країнах, таких як Болгарія та Естонія, немає спеціального міністерства або установи, яка б відповідала за централізоване управління державною службою, хоча в Естонії певні управлінські функції (навчання) покладені на Державну адміністрацію, а в Болгарії міністр (без портфеля) Державної адміністрації відповідає за висунення пропозицій щодо політики державної служби та відповідного законодавства і здійснює управління діяльністю відповідних навчальних закладів.

⁵² Професійна державна служба – європейське майбутнє України: Матеріали міжнародної конференції за участі посадових осіб України та країн Європейського Союзу, відповідальних за розроблення державної політики, у Києві 21 червня 2005 року. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 112 с. – С. 47.

РОЗДІЛ 1.2. ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ КРАЇН ЄС

Одним із головних понять у системі державної служби є поняття «правового статусу державного службовця».

Загальновизнаним є те, що організація та функціонування державної служби визначається переважно за допомогою норм публічного права. Державні службовці є представниками публічної організації: держави, державних органів врядування, тобто вони є суб'єктами публічного права. Відповідно – учасники правовідносин наділені в публічно-правовій сфері особливим статусом, тобто можливостями використовувати владно-управлінські повноваження, вирішувати політичні, державні, соціальнозначущі завдання, які відкривають шлях для вирішення багатьох інших, більш конкретних завдань в усіх сферах суспільного життя та за допомогою різних галузей законодавства.

Загальні права й обов'язки державних службовців установлені законом у Франції і частково законом у Великобританії (Закон про функції управління державною службою). У Німеччині Загальні правила процедури Федеральних Міністерств (GGO) встановлюються Урядом. У Швеції урядовий Указ про устрій Агентства встановлює основні принципи структурування Агентств.

Що стосується внутрішнього устрою й організації робіт усеї речидини Департаментів, Агентств, підрозділів і для приватних осіб, Стратегічні Плани, які супроводжуються Планами Робіт, розробленими з урахуванням бюджету й індивідуальних Посадових Інструкцій, залишаються загальними для країн ЄС⁵³.

Основними нормативно-правовими актами, які регулюють організацію державної служби є Конституції⁵⁴, Адміністративні кодекси⁵⁵, Закон про права та обов'язки чиновників (Франція)⁵⁶; Закон про

⁵³ Краткий анализ опыта стран ЕС по законодательству в области регулирования процедур, входящих в типовой должностной регламент // Проект «Административная реформа – I» EuropeAid 113768/D/SV/RU.

⁵⁴ Боссарт Д., Деммке К. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Пер. з англ. О.М.Шаленко. – К.: Міленіум, 2004. – 128 с.

⁵⁵ Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / Ківалов С. В., Харитонова О. І., Панесюк О. М., Аракелян М. Р. та інш. – Х.: ТОВ «Одіссей», 2005 – 552 с.

міністрів Корони, Акти про місцеве самоврядування (Велика Британія)⁵⁷; Рамочний закон про права чиновників (Німеччина)⁵⁸; Закон про державну службу, Закон про місцеве самоврядування (Польща, Болгарія, Литва)⁵⁹.

Таблиця

Нормативно-правові акти, які регулюють організацію державної служби

Країна	Нормативно-правові акти, які регулюють організацію державної служби
Франція	Конституція (1958), Закон про права та обов'язки чиновників (1983), Закон про центральну публічну службу (1984), Закон про місцеву публічну службу (1984), Закон про державну медичну службу (1986), Адміністративний кодекс
Велика Британія	Закон про міністрів Корони (1975), Закон про регулювання повноважень в системі державної служби (1992), Закон про службові відносини (1999), Акти про місцеве самоврядування (1972, 1985, 1994)
Німеччина	Закон про федеральних чиновників (1985), Рамочний закон про права чиновників (1985), Закон про реформу права публічної служби (1997), земельні законодавчі акти
Польща	Конституція (1997), Закон про державну службу (1998), Закон про місцеве самоврядування (1990), Закон про місцеве самоврядування Варшави (1994)
Болгарія	Конституція (1991), Закон про державну службу (1999), Закон про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію (1991).
Литва	Конституція (1992), Закон про державну службу (2001), Закон про місцеве самоврядування (1994), Закон про управління округом (1994)
Україна	Конституція (1996), Закон про державну службу (1993), Закон про місцеве самоврядування (2001), Закон про державні адміністрації (2001); Закон про службу в органах місцевого самоврядування (2003)

Зміст діяльності публічної служби складає надання послуг з організації матеріальних (газ, вода, тепло, каналізація, громадський транспорт та інші), фінансових (соціальні виплати, субсидії та пільги визначеним видам діяльності), інтелектуальних та культурних (освіта, культурна діяльність) видів діяльності.

Правовий статус державних службовців як суб'єктів адміністративно-правових відносин загалом характеризується тим, що:

⁵⁶ Озірська С.М., Полянський Ю.Д. Система державної служби європейських країн: Велика Британія, Російська Федерація, Україна, Французька Республіка: Науково-аналітичне дослідження. – К.: Вид-во УАДУ при Президентіві України, 1999. – 168 с.

⁵⁷ Оболенський О. Ю. Державна служба. – К.: КНЕУ, 2006. – 472 с.

⁵⁸ Государственная служба (комплексный подход) / Отв. ред. А.В.Оболонский. – М.: Дело, 1999. – 440 с.

⁵⁹ Боссарт Д., Деммке К. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Пер. з англ. О.М.Шаленко. – К.: Міленіум, 2004. – 128 с.

- ❖ їхні права та обов'язки встановлюються, як правило, у межах компетенції органів, в яких вони перебувають на державній службі;
- ❖ діяльність державних службовців підпорядкована виконанню завдань, покладених на відповідний орган, і носить офіційний характер;
- ❖ службові права та обов'язки характеризуються єдністю, своєрідність якої полягає в тому, що їх права одночасно є обов'язками, оскільки вони повинні використовуватися в інтересах служби, а обов'язки – правами, без наявності яких обов'язки неможливо здійснювати;
- ❖ здійснення службовцями своїх прав та обов'язків гарантується законодавством;
- ❖ законні приписи і вимоги державних службовців повинні виконуватися всіма, кому вони адресовані;
- ❖ вони мають право на просування по службі, тобто на службову кар'єру. Порядок і умови реалізації цього права встановлюються нормативними актами; передбачені обмеження окремих загальногромадянських прав службовців з метою ефективності службової діяльності; для них передбачені певні пільги, а також підвищена відповідальність за здійснення правопорушень.

При розгляді статусу державного службовця особливої актуальності набуває питання про те, які складові формують цей статус у суспільстві та чи всі вони повинні бути зафіксовані в законодавчому порядку. З елементами статусу пов'язані питання *відповідальності* та *дисципліни* державного службовця, а також поняття його *захисту* (стосовно державних органів та громадян). Ці обов'язкові елементи статусу забезпечують збалансований режим існування державних службовців у суспільстві відповідно до визначених обов'язків і прав, одночасно забезпечуючи захист державних службовців від різних впливів із боку суспільства (зокрема державних органів) та захист суспільства (громадян) від неправомірних дій державних службовців.

До важливих елементів статусу державного службовця відносяться також поняття *етики*, які тісно пов'язані з його правами і обов'язками та питання адміністративного і соціального захисту державного службовця, засади його *матеріального стимулювання* (в різних країнах ці питання вирішуються по-різному).

Одним із визначальних елементів статусу державного службовця є його *службова кар'єра* (від прийняття на державну службу аж до її припинення), яка фіксує становище державного службовця не тільки відносно суспільства, а й інституту державної служби, елементом якої він є.

Підсумовуючи вищесказане, можна зробити таке визначення: **правовий статус державних службовців** – це сукупність прав, обов'язків, свобод, обмежень, відповідальності, що встановлені законами і гарантовані авторитетом держави.

Протягом кількох останніх років завдяки саме прецедентному праву Суду європейських співтовариств до порядку денного ЄС були включені певні аспекти державної служби. Перш за все, вузька інтерпретація вищевказаним Судом ст. 39 §4 Конвенції Європейської Комісії та, навпаки, вільне тлумачення вимог до необмеженого переміщення працівників (ст. 39 Конвенції ЄК) закликають національні уряди зробити відкритою державну службу своїх країн для громадян інших країн-членів ЄС.

Вплив положень європейського законодавства на державну службу у країнах ЄС

Принцип рівності	Міжнародні питання	Умови праці
<p>Директива Ради 2000/43/ЄК від 29 червня 2000р. про запровадження принципу однакового ставлення до всіх службовців, незалежно від їхнього расового чи етнічного походження</p> <p>Директива 76/207/ЄК від 9 лютого 1976 р. про запровадження принципу однакового ставлення до чоловіків та жінок</p> <p>ЩОДО працевлаштування, професійної підготовки, просунення по службі та умов праці</p>	<p>Положення(ЄЕС) №1612/68 про вільне переміщення працівників в межах ЄС</p> <p>Положення (ЄЕС) №1408/71 про запровадження засобів соціальної безпеки до працівників та членів їхніх сімей, що переміщаються в межах ЄС</p> <p>Директива Ради 89/48/ЄЕС від 21 грудня 1988 р. про визнання дипломів про вищу освіту</p> <p>Директива Ради 92/51/ЄЕС від 18 червня 1992 р. про визнання професійної освіти та підготовки держслужбовців</p>	<p>Директива Ради 89/391/ЄЕС від 12 червня 1989 р. про впровадження засобів щодо забезпечення безпеки та охорони здоров'я працівників на робочому місці</p> <p>РОБОЧИЙ ЧАС:</p> <p>Директива Ради 93/104/ЄК від 23 листопада 1993 р. про деякі аспекти організації робочого часу</p> <p>Директива Ради 96/34/ЄК від 31 червня 1996 р. про відпустку по догляду за дитиною</p> <p>Директива Ради 97/81/ЄК від 15 грудня 1997 р. про неповний робочий день</p>

Принцип рівності	Міжнародні питання	Умови праці
<p>Директива Ради 75/117/ЄК від 10 лютого 1975 р. Про відповідність законів країн ЄС щодо запровадження принципу однакової оплати праці чоловіків та жінок</p> <p>ДЕРЖАВНИХ</p> <p>Директива Ради 2000/78/ЄК про створення загальної структури щодо однакового ставлення на роботі</p> <p>Директива Ради 79/7/ЄЕС від 19 грудня 1978 р. про активне запровадження принципу однакового ставлення до чоловіків та жінок при вирішенні питань соціальної безпеки</p> <p>Директива Ради 86/378/ЄЕС від 24 липня 1986 р. про запровадження принципу однакового ставлення до чоловіків та жінок при вирішенні питань соціальної безпеки праці</p>		<p>ТРУДОВІ КОНТРАКТИ:</p> <p>Директива Ради 1999/70/ЄК від 28 червня 1999 р. про фіксований робочий час</p> <p>КОНТРАКТИ</p> <p>СЛУЖБОВЦІВ:</p> <p>Директива Ради 95/50/ЄЕС від 18 червня 1992 р. про координацію укладання контрактів</p>

Статутні обмеження державної служби

Необхідно зазначити, що права та обов'язки державного службовця через специфіку функцій, покладених на цю категорію громадян як представників держави, виразників суспільного інтересу, мають особливий характер у порівнянні з громадянами, які не є державними службовцями. Це знаходить своє вираження також і в специфічних *обмеженнях*, які застосовуються відносно державного службовця.



Велика Британія. Цивільна служба накладає деякі обмеження на свободу службовців. Так, службовцям вищих груп заборонено займатися загальнонаціональною політикою, а брати участь у місцевій політичній діяльності можна тільки з дозволу керівництва відпо-



відного міністерства, відомства. Такий же дозвіл на участь у політичній діяльності потрібно і для цивільних службовців нижчих груп. При цьому вони зобов'язані виявляти лояльність і стриманість в усьому, що стосується їхніх установ. Працівники публічних торгово-промислових підприємств займаються політикою безперешкодно.

Для службовців міністерств і відомств існують обмеження також і на участь у фінансових операціях. Наприклад, вони не повинні брати участь в угодах з акціями, земельними ділянками й іншим майном, які можуть привести до зіткнення їхніх приватних інтересів з інтересами служби. По закінченні служби вони можуть займатися деякими видами діяльності, тільки одержавши на це спеціальний дозвіл.

З 1946 р. службовцям дозволено мати свої профспілки. У наші дні їм не заборонено також страйкувати. Для врегулювання спорів між службовцями й адміністрацією з приводу оплати праці, пенсійного забезпечення, годин роботи, просування по службі, дисциплінарних стягнень, умов праці і т.д. створений спеціальний орган – Національна рада Уїтлі, яка складається з керівників міністерств і представників профспілок службовців. Якщо рада не вирішить суперечку, то процес переходить в адміністративний трибунал – Арбітражний суд у справах цивільної служби.

Німеччина. Правовий статус федеральних чиновників Німеччини регулюється двома найважливішими законами: Федеральним законом про державних службовців (у ред. від 27 лютого 1985 р.) і Федеральним законом про правове положення чиновників (у ред. від 27 лютого 1985 р.). Землями Німеччини прийняті власні закони, які встановлюють правове положення чиновників землі; при цьому потрібна строга відповідність цих законів положенням Федерального закону. Особливі права й обов'язки чиновництва на відміну від інших осіб, які працюють по найму, виражаються, наприклад, у порядку призначення на цю посаду (не шляхом укладання угоди про прийом на роботу, як для службовців); у порядку звільнення з посади (як правило, по досягненню визначеного віку з виходом на пенсію). Чиновники обмежуються в праві вільного вираження думок: вони не мають права брати

участь у страйках. На думку законодавців і теоретиків німецького адміністративного права, держава має повне право жадати від чиновників політичної благонадійності і відданості, оскільки вони служать усьому народові, а не якої-небудь політичної партії. Як найважливіший принцип професійного чиновництва устанавлюється позапартійність державної служби і чиновників.

Італія. В обов'язки службовців входять: вірність нації, здійснення своїх функцій винятково в загальних інтересах, а не виходячи з власних інтересів або інтересів третіх осіб (даний принцип в італійській доктрині виводиться з закріпленого в Основному законі принципу неупередженості управління), дотримання службової таємниці і підпорядкованості. До службовців, які зневажають своїми обов'язками, можуть застосовуватися дисциплінарні санкції.

Службовці мають право на збереження свого робочого місця (переміщення службовців однієї і тієї ж функціональної кваліфікації допускається тільки в рамках одного адміністративного підрозділу або в рамках адміністративних підрозділів тієї самої установи. Для певних службовців передбачена заборона переміщення (звичайні й адміністративні магістрати, викладачі університетів), здійснення повноважень у рамках власної професійної кваліфікації, просування по службі (за результатами голосування з урахуванням якості роботи і терміну служби, на підставі письмових і усних іспитів, на розсуд адміністрації), на певну економічну допомогу (з урахуванням вислуги років кожні два роки збільшуються додаткові виплати службовцям, починаючи з 8%, а потім – на 2,5%, максимальний розмір збільшення – 64% протягом 16 років).

Франція. При прийомі на службу діють деякі обмеження за віком, громадянством і здібностями. Статути передбачають мінімальний і максимальний вік для прийому на службу. Максимальний вік для багатьох посад складає від 40 до 45 років. Володіння французьким громадянством обов'язково тільки для зайняття штатних посад. На позаштатні можна приймати іноземців. Для зайняття деяких посад потрібен диплом, який засвідчує необхідний рівень кваліфікації. Від цього рівня залежить і розмір оплати праці службовця.



Статуту передбачають, що службовці весь свій робочий час повинні присвячувати службовій діяльності. Вони не мають права поєднувати свою роботу з роботою в іншій державній установі, а тим більше в приватному секторі. Сумісництво заборонене законом за єдиним виключенням: викладачі вищих навчальних закладів можуть поєднувати свою роботу з обов'язками депутатів Національних зборів.

Службовці зобов'язані коритися своєму начальству, особливо це стосується військовослужбовців. У Законі 1983 р. говориться: «Кожен службовець зобов'язаний додержуватися вказівок свого начальника, крім випадків, коли віддане розпорядження є явно незаконним і може завдати серйозної шкоди суспільним інтересам». Якщо з законністю вказівки для службовців не все ясно і можливий збиток від його виконання не є досить серйозним, чиновник зобов'язаний підкоритися наказові начальника, і вся провина перекладається на начальство.



За законом службовці зобов'язані зберігати як професійну таємницю (лікарську, податкову, військову, секреті національної безпеки) під страхом карного покарання, так і службову таємницю (наприклад, дані про дослідницькі проекти), за порушення якої вони можуть бути притягнуті до дисциплінарної відповідальності.

Службовці зобов'язані бути незалежними від сторонніх впливів, зокрема від впливу приватного сектора. Тому, наприклад, податкові інспектори і фінансові контролери не повинні мати особистих майнових інтересів у контрольованих ними банках і приватних фірмах. Для державних службовців установлений п'ятирічний термін, протягом якого вони не вправі після того, як залишать службу, влаштовуватися в підконтрольних їм раніше приватних організаціях.

Поведінка службовця поза службою також може привернути увагу адміністрації. Аморальна поведінка в побуті, зухвалі вчинки можуть стати основою для звільнення службовця з роботи.

РОЗДІЛ 1.3. ОСНОВНІ НОРМИ, СТАНДАРТИ ТА ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В КРАЇНАХ-ЧЛЕНАХ ЄС

Основні норми державної служби в країнах-членах ЄС

Питання спільного адміністративного закону для усіх суверенних держав, інтегрованих у Європейський Союз, було предметом дебатів від самих витоків Європейського Співтовариства. Наразі не існує жодної спільної угоди щодо цього питання. На сьогодні ініціативи спрямовані на те, щоб порівняти «найкращі практики» в ЄС, безперервно докладаються зусилля, аби шляхом переговорів узгодити спільні норми з урахуванням адміністративної спроможності країн-членів ЄС. В 1997-му році було запущено в дію ініціативу неформального встановлення стандартів між країнами-членами ЄС у царині адміністративної спроможності. Метою цього було надати серйозного значення ідеям Європейського адміністративного простору, але хоча ідея була підтримана деякими країнами-членами, в інших (наприклад, Великій Британії) вона не викликала ентузіазму. Слідом за роботою по розробці Спільних правил з Оцінки (Common Assessment Framework (COF/CAF)⁶⁰ кількома наступними президентствами, конференція про найкращі практики прийняла правила в 2000-му році і врешті схвалила їх у 2001 році.⁶¹

Зусилля, докладені для координації на основі COF/CAF, вказують на те, що норми можуть перебувати у процесі вибудовування, хоча те, до якої міри вони є натеper прийняті усіма країнами-членами ЄС, залишається неясним. Стверджувалося, що принципи, зазначені у вказівках від SIGMA (1999 р.) для країн Центральної та Східної Європи, прирівнюються до норм ЄС. Декотрі з принципів включені у ширшу структуру верховенства права та адміністрування ЄС. Вони чітко відповідають демократичним нормам ЄС, які також тепер є включеними в Амстердамську Угоду. Щоправда, інші принципи, такі, як прозорість, визначені по-різному в існуючих країнах-членах ЄС. Відкритість та прозорість є нові-

⁶⁰ Про CAF, див. інформацію від Європейського Інституту Державного Врядування /European Institute of Public Administration (EIPA) за інтернет-адресою: <http://www.eipa.nl/CAF/Introduction.htm>

⁶¹ Інформація про EIPA див. за інтернет-адресою <http://www.eipa.nl/CAF/Introduction.htm>.

шими принципами, які розвивалися з 1960-х років у деяких країнах ЄС під впливом Швеції (SIGMA, 1999 р., №12). Підзвітність також є зазначеною у розмаїтті інституційних погодженостей, які її забезпечують. Дієвість та ефективність пов'язані з поняттям про державу як виробника громадських послуг – поняттям, яке досить нещодавно увійшло в державні адміністрації (SIGMA, 1999 р., Робочий документ №13).

У цілому, можна зазначити, що всі із вищевизначених Сігмою «принципів» (SIGMA принципи) не можуть бути названі спільними нормами ЄС, всі вони ще у процесі переговорів в самому ЄС. Вони не є достатньо специфічними, а їхня важкозрозуміла природа робить їх залежними від функціонування національних судів та Європейського Суду. Згідно з SIGMA, спроби їх вияснити переважно призводять до несумісності та протиріч.

Правовий інститут державної служби є сукупністю *правових норм*, які регулюють відносини, які складаються в процесі організації системи державної служби, статусу державних службовців, гарантій і процедур його реалізації, а також механізму проходження державної служби. Таким чином, правовому регулюванню підлягають три групи суспільних відносин:

- а) формування системи державної служби;
- б) створення статусу державного службовця, гарантій його здійснення;
- в) механізм проходження державної служби.

Інститут державної служби містить у собі правові норми, які встановлюють:

- ❖ формування державно-службових правовідносин;
- ❖ державні посади, що займають службовці, які здійснюють від імені держави її функції;
- ❖ принципи державної служби;
- ❖ правовий статус службовця;
- ❖ проходження служби;
- ❖ припинення державно-службових відносин.

Він поєднує як матеріальні, так і процесуальні норми. Матеріальні норми визначають статус державної служби в цілому як інституту, її принципові риси. До матеріальних норм відносяться: поняття державної служби, поняття посади і класифікація посад,

Елементи посадових регламентів

Елементи посадових регламентів	Франція	Великобританія	Швеція	Німеччина
Ключові показники ефективності роботи, які використовуються для аналізу роботи кожного працівника, ефективності і результативності.	Доповіді про результати оцінки і аналізу ефективності. Критерії оцінки.	Кодекс керівництва державною службою. Передача повноважень по оплаті праці (стимулювання) і класифікації по чинах	Ключові індикатори показників роботи є інструментом управління, який може бути використаний відповідно до рішення, яке приймається кожним агентством самостійно.	Ключові індикатори показників роботи служать основою оцінки працівників, яка проводиться кожні два роки, згідно документу федерального уряду, § 41 документа BLV передбачає загальні принципи, тоді як розробка деталей відноситься до компетенції міністерств. Всі відповідні внутрішні регламенти передбачають докладні описи індикаторів показників роботи і індикатори здібностей.
Зв'язок з наймом на роботу, плануванням, оцінкою і регулярним проведенням кваліфікаційних іспитів	Стандартні описи роботи. Положення про внутрішню організацію «корпусу» держслужбовців	Кодекс керівництва державною службою (Розділи 6 і 7 (Оцінка характеру і об'єму роботи))	Регулярна перевірка кваліфікації не проводиться. Процеси управління кадрами, такі як найм, оцінка, планування, не регулюються в законодавчих документах. Зв'язок встановлюється в результаті взаємодії між лінійним менеджером, управлінням кадрами і вищим керівництвом в кожному окремо взятому агентстві.	Перевірка кваліфікації заліщається попередньою умовою для прийому на державну службу і до даного контексту відношення не має. Що стосується прийому на роботу, то тут не простежується письмово закріпленого зв'язку з оцінкою показників роботи. Проте, на практиці результати оцінки показників роботи дуже актуальні, коли міністерства беруть на роботу нових співробітників з суміжних організацій.

Закінчення табл.

Елементи посадових регламентів	Франція	Великобританія	Швеція	Німеччина
<p>Зв'язок з кар'єрним зростанням і оплатою як результат ефективності роботи.</p>	<p>Ухвала про реформу системи оплати праці і впровадження механізму оплати за результатами</p>	<p>КРГС (управління ефективністю роботи) Міністерства і управління – делегування повноважень при загальних бюджетних обмеженнях Розробка систем індивідуального аналіза/об'єктивної обстановки при аналізі виконання службових обов'язків окремим працівником</p>	<p>Зв'язок встановлюється в результаті співпраці між лінійним менеджером, управлінням кадрами і вищим керівництвом в кожному окремо взятому агентстві.</p>	<p>Існує прямий зв'язок з просуванням по службі: Оцінка показників роботи залишається найважливішою основою для підвищення відповідальності і просування по службі §§ 11, 12 BLV. Існує прямий зв'язок з оплатою за наслідками праці, тому що просування по службі автоматично веде до збільшення зарплати. Більш того, були введені додаткові інструменти оплати за наслідками праці, такі як премії за показники роботи і прискорене просування сходами стажу роботи. У стадії розробки знаходяться подальші і інтенсивніші заходи.</p>

правовий статус державного службовця (права, обов'язки, право обмеження, пільги, гарантії і компенсації, відповідальність), способи заміщення посади, випробувальний термін, атестація, принципи відбору і розміщення державних службовців, підстави припинення державної служби, управління державною службою. Процесуальні норми регулюють відносини по реальному виконанню положень, які фіксуються в матеріально-правових нормах.

Правовий інститут державної служби носить публічний і комплексний характер. Комплексність інституту виявляється в тому, що він складається з норм різних галузей публічного права: конституційного права, ряду фінансово-правових правил, з кримінальним правом, але особливо тісно – із трудовим правом. Однак в основному даний інститут складається з норм адміністративного права. У деяких випадках службові правовідносини персоналу органів публічної влади підлягають регулюванню нормами приватного права. На сьогоднішній день, у період так званого дерегулювання суспільних відносин і приватизації, такий порядок у країнах Західної Європи викликає необхідність створення гнучкої системи публічної служби.

Основні стандарти державної служби в країнах-членах ЄС



Стандарт (standard) – це ознаки певного явища, що встановлені компетентним органом, звичаєм або за загальною згодою як модель чи приклад. Стандарт – це певний зразок (еталон, модель), що приймається за вихідний для порівняння з ним інших подібних об'єктів чи явищ.

Європейські стандарти визначені для системи Європейського Союзу по оцінюванню за показниками, розробленими ОЕСР/ SIGMA з основних шести напрямів, що є предметом щорічної оцінки ресурсу державної служби, яка проводиться Європейським Союзом в країнах – кандидатах на вступ,.

ЮНЕСКО визначило стандарти міжнародної державної служби⁶², які включають:

- ❖ Основні принципи: права жінок та чоловіків, чесність, толерантність, лояльність, неупередженість, такт і розсудливість, міжнародне бачення проблем, незалежність, повага до різноманітності, гендерна рівність

⁶² Standards of Conduct for International Civil Service/ Режим доступу: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001497/149745e.pdf>.

- ❖ Робочі стосунки: взаємоповага, обмін інформацією, конфлікт інтересів, управління персоналом, свобода асоціацій.
- ❖ Відносини із країнами-членами та законодавчими органами: нейтральність, відносини з громадськістю, інформування громадськості.
- ❖ Відносини зі ЗМІ: прозорість, використання та захист інформації, конфіденційність, повага різних традицій та культур, безпека;
- ❖ Власна поведінка: повага місцевих законів, поза посадова зайнятість та діяльність, подарунки, винагороди із зовнішніх джерел.

Термін «європейські стандарти державної служби» можна розглядати не тільки на ЄС, а і на рівні окремих європейських держав, оскільки досвід останніх є цікавим з точки зору впливу на еволюцію європейських стандартів державної служби та практики їх втілення в національному законодавстві.

Основні принципи державної служби в країнах-членах ЄС

Принципи державної служби – це основоположні, ідеї, положення, настанови, які віддзеркалюють об’єктивні закономірності та обґрунтовані напрями реалізації компетенції, функцій та завдань органів державної влади, повноважень та обов’язків державних службовців, які працюють у системі державної служби.



Велика Британія. Реформа державної служби у Великій Британії має давню історію, починаючи з публікації доповіді Норткота-Гревельяна в 1854 р., які піддали нищівній критиці діяльність державної служби. У доповіді зазначалося, що «одержання посад на державній службі особливо жадають люди, позбавлені високих устремлінь, працьовитості і здібностей, тому що тут вони можуть забезпечити собі гідне існування, не прикладаючи великих зусиль і нічим не ризикуючи». З часу публікації доповіді ряд основних принципів діяльності державної служби не піддавався змінам. Ці основні принципи включають: чесний і відкритий конкурс на одержання посади на основі професійних і ділових якостей; в основному кар’єрну, «довічну» службу; обов’язком чиновника є чесне, неупереджене і політично нейтральне сприяння органам влади, не-



залежно від того, якою партією вони сформовані; високі критерії чесності і порядності в професійній діяльності.

Принципи державної служби, будучи суб'єктивним поняттям, сформованим людиною (законодавцем), формуються на основі прийнятої моделі державної служби і основних положень правової системи держави. Разом з тим вони самі є впливовими чинниками, які зумовлюють модель державної служби, засади якої формуються законодавством.

Сучасна конституційна державна служба в демократичному суспільстві розглядається як така, що може існувати лише за таких умов:

1. Розмежування між державним та приватним секторами;
2. Розмежування між політикою та управлінням (адмініструванням);
3. Розвиток індивідуальної відповідальності державних службовців шляхом відходу від попереднього колегіального процесу прийняття рішень, що, у свою чергу, потребує добре освічених та досвідчених (з відповідними навичками) державних службовців;
4. Відповідний захист праці, стабільність та рівень оплати праці, чітко визначені права та обов'язки державних службовців;
5. Відбір на службу та просування на основі заслуг (*див European principles for public administration Sigma papers: No. 27 ст. 20-24).

Хоча в правовому доробку Європейського Співтовариства немає контрактних умов вступу до органів державного управління та державної служби, деякі загальні адміністративні принципи повинні гарантовано дотримуватися при функціонуванні державних служб та органів державного управління країн Європи. І раніше, і зараз країни-кандидати оцінюються, окрім іншого, за тим, якою мірою ці принципи відображені в структурі їхніх органів державного управління, та яким чином гарантоване виконання цих принципів у процесі діяльності державних службовців⁶³.

⁶³ Професійна державна служба – європейське майбутнє України: Матеріали міжнародної конференції за участі посадових осіб України та країн Європейського Союзу, відповідальних за розроблення державної політики, у Києві 21 червня 2005 року. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 112 с. – С. 41.



ПРИНЦИПИ

європейського адміністративного простору

- 1) *Верховенство закону*, тобто правова достовірність і передбачуваність адміністративних дій та рішень, яка означає, що у процесі прийняття державних рішень та у задоволенні законних очікувань громадян повинна бути гарантія законності замість довільності рішення.
- 2) *Відкритість і прозорість*, тобто повинна забезпечувати ретельність адміністративних процесів і результату рішень у терміни, що відповідають раніше встановленим правилам.
- 3) *Підзвітність*, тобто державні службовці повинні бути підзвітні вищим адміністративним рівням, а ті – судовим органам при виконанні своїх функцій та повноважень, якими вони наділені, для забезпечення справедливості та відповідно до попередньо встановлених правил.
- 4) *Ефективність і результативність*, тобто державні ресурси слід використовувати ефективно, й результативно досягати визначених політичних цілей. Законодавство необхідно ефективно впроваджувати і контролювати його виконання.

Хоча це чітко не зазначено в Угодах ЄС, ці принципи є частиною критеріїв вступу до ЄС не лише тому, що важливі при впровадженні та виконанні *acquis*, але й унаслідок того факту, що вони встановлені юриспруденцією Європейського Суду Справедливості. А юриспруденція Суду є частиною *acquis*.

Цінності

Як складне, системне явище, державна служба володіє певними *цінностями*, які пов'язані, передусім із культурою управління і можуть змінюватись у залежності від часових параметрів та місця. Існують також цінності структури апарату, державної організації, а також такі, що притаманні окремому службовцю. Цінності державної служби можуть складати певну частину цінностей суспільства в цілому. На думку зарубіжних дослідників такими є:

а) нейтральність – власні переконання службовця не повинні мати значення і це дає можливість співпрацювати з будь-яким політиком;



У деяких країнах Західної Європи, наприклад, Великобританії, вважається, що органи влади повинні бути абсолютно нейтральні і, відповідно, повинні забезпечувати чітке розмежування між політичним і адміністративним рівнями. В інших країнах демократичні процеси і політичний плюралізм можуть поєднуватися з певним рівнем політизації. Аналогічна розмаїтість підходів спостерігається в Центральній і Східній Європі. Існує кілька конкретних аспектів проблеми співвідношення органів влади і політики. По-перше, це можливість поєднання державної служби з політичною діяльністю (членством у політичних партіях, заміщенням виборних посад); по-друге, це вплив політичних факторів на процеси найму і просування по службі. Обмеження політизації вищими посадами державної служби є суперечливим. Часто вважається, що деякий рівень політизації прийнятний протягом перехідного періоду. У цілому, існують деякі обмеження на участь державних службовців у політичній діяльності⁶⁴.

б) чесність і невідкупність – в основу діяльності службовця покладено його служіння суспільству і державі. Він не може представляти приватні інтереси, що призводить до корумпованості державного апарату;

в) професійна честь – правила поведінки службовця повинні включати такі моральні якості, як лояльність, безпристрасність, гордість за добре виконану роботу;

г) постійне перебування на посаді – вступ і проходження державної служби базується на засадах кар'єрної служби.

До цінностей державної служби можна також віднести чутливість державних службовців до суспільних потреб, рівність і справедливість з усіма громадянами, включення громадян у процес ухвалення рішень та ін.



Ієрархія цінностей персоналу – ступені підпорядкування мотивів, які спонукають працівників до ефектив-

⁶⁴ SIGMA Working Paper 21 /Режим доступу: <http://www.sigmaxweb.org/dataoecd/52/6/1818959.pdf>.



ної діяльності: 1) цікава робота й усвідомлення корисності особистого внеску; 2) справедливість оцінки праці з боку керівництва; 3) можливість брати участь у прийнятті рішень; 4) стабільність зайнятості та перспективи службового зростання; 5) розмір оплати праці. У різних країнах у різні періоди їх розвитку ієрархія цінностей персоналу змінюється.

Спільні цінності європейських країн зазначені в документах Ради Європи, Копенгагенських критеріях для країн Європейського Союзу та полягають у визнанні консенсусу як основного засобу прийняття рішень. На саміті глав урядів країн-учасниць ЄС у 1993 р. було прийнято основні стандарти міждержавної взаємодії, які ґрунтуються на християнських засадах: людські права, фундаментальні свободи, демократія, законність, мир, повага до інших, дух солідарності Європи і світу в цілому, рівні можливості для розвитку, рівність сприяння, охорона екологічних систем, персональна відповідальність тощо.

У Копенгагенських критеріях, які є обов'язковими для кожного кандидата в ЄС, спільні цінності об'єднані в три групи:

- 1) стабільні інститути, які гарантують демократію, верховенство закону, права людини, захист меншин;
- 2) наявність конкурентоспроможної у межах ЄС ринкової економіки;
- 3) готовність взяти на себе зобов'язання членства в Союзі, включаючи політичні, економічні і монетарні вимоги⁶⁵.

Етичні кодекси державної служби

На сьогодні акценти в діяльності державних службовців перемищуються на результати й ефективність служіння певним групам споживачів. Традиційний підхід до управлінської діяльності змінився на режим роботи прозорої і відкритої державної служби, інформаційно пов'язаної із громадянським суспільством⁶⁶. Це зумовило непередбачувані наслідки для етики державних службовців.

⁶⁵ Bulletin of the European Communities. – Luxembourg: EUR/OP, 1993. – N 6. – V. 26. – P. 41.

⁶⁶ Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management EGPA Annual Conference, Leuven 1997. – IOS Press, 1998. – 300 p. – P. 2.

По-перше, включення державних службовців у процес прийняття політичних рішень і оцінювання їх наслідків зумовило руйнування ієрархічної системи відповідальності і породило протиріччя із традиційним політичним нейтралітетом державної служби. По-друге, привнесення принципів приватного сектору в функціонування державної служби призвело до того, що результати праці державних службовців набули для них важливішого значення, ніж засоби її здійснення, що спричинило різке зростання внутрішніх конфліктів інтересів, а з ними і ризик ерозії традиційних етичних цінностей – чесності, справедливості, рівності тощо. Поглиблення зв'язку між державним і приватним сектором зумовило загрозу зловживань з боку державних службовців, зовнішнього тиску на них приватних структур тощо.

Умовно можна визначити три хвилі кодифікації норм та стандартів професійної поведінки державних службовців в країнах Європи⁶⁷. Слід зазначити, що всі вони пов'язані зі створенням адміністративно-правового поля Євросоюзу та етапами його розширення. Перший етап припадає на 1960-1970 рр., охоплюючи країни розвинутої демократії, країни-засновників ЄС. Другий етап – 1980-1990 рр., пов'язаний з розширенням членства в ЄС і розповсюдженням на європейські країни-сусідів ЄС. Третій етап – 1990-2005 рр., етап приєднання до ЄС країн постсоціалістичного табору.

Аналізуючи загальні цінності, які мотивують поведінку людини, зарубіжні вчені й практики знайшли відповідь у так званій «етиці відповідальності», яка реалізує об'єктивні потреби людини у самоповазі, відчутті власної значущості, професійній самореалізації у праці на загальне благо. Розширення частини повноважень державних службовців внаслідок децентралізації і делегування стимулює зростання самооцінки і міри відповідальності за прийняті рішення, їх відповідність державній політиці. Набуття більшої самостійності і відповідальності забезпечує належну поведінку державного службовця, яка більшою мірою, ніж у минулому, ґрунтується на персональній позиції, а не на вказівках їх керівників. Новий підхід до етики державних службовців вимагає органічного поєднання традиційної етики правил, яка регулюється правовими засобами, і етики відповідальності, яка включає саморегулювальні

⁶⁷ Морально-етичні засади розвитку державної служби України: європейський та вітчизняний досвід: Монографія / Кол. авт.; За заг. та наук. ред. д. держ. упр., проф. С.М. Сergyoga. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2007. – 270 с. – С.149.

механізми особистості. Тому акцент було зроблено на змінах в інструкціях і законодавстві, структурах і організаційній культурі, на розвитку нових засобів її утвердження: етичних кодексів, «гарячих» ліній, етичних комісій, етичних агентств, фахівців з етики тощо⁶⁸.



Службовий обов'язок – категорія етики; внутрішньо усвідомлюване почуття відповідальності за доручену справу; розуміння необхідності, корисності, значущості своєї праці та сумлінне ставлення до своїх обов'язків.

В країнах ЄС визнається, що «державне управління повинне відповідати таким етичним вимогам: здатність до адаптації, співробітництво із громадянським суспільством, співучасть державних службовців у плануванні і управлінні змінами, створення умов для творчої праці і самореалізації, взаємна довіра та відкриті комунікації⁶⁹».

Це призводить до того, що теорія і практика управління країн ЄС надає самостійного значення проблемі моральності державних службовців (як сутнісній характеристиці їх особистості) та етичності їх поведінки

Виходячи з того, що саме в кодексі як сукупності принципів і норм у найбільш загальній формі визначається соціальне призначення професійної діяльності, вимоги спільноти до моральних якостей державних службовців, їх взаємин із громадянами, державою, колегами тощо, Комітет Міністрів Ради Європи у травні 2000 р. прийняв Страсбурзьку рекомендацію щодо нормування поведінки державних службовців країн-членів Ради Європи. Це нормування повинно здійснюватися на основі національних кодексів поведінки державних службовців, розроблених відповідно до запропонованого документа. Зміст етичного Кодексу відобразив досвід регулювання поведінки державних службовців країн розвиненої демократії. Його прийняття сприяло розробці національних кодексів, створенню спеціальних державних інституцій з проблем етики, впровадженню етичної освіти тощо⁷⁰.

⁶⁸ Системы общегосударственной этики поведения: Пособие Транспаренси Интернешнл / Под ред. Д.Поупа. – Берлин, 1996. – 114 с.

⁶⁹ Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management EGPA Annual Conference, Leuven 1997. – IOS Press, 1998. – 300 p.

⁷⁰ Рудакевич М.І. Етика державної служби (зарубіжний досвід). – К.: Ультра, 2002. – 109 с. – С. 23-66.

Основні характеристики Кодексу поведінки державних службовців країн Ради Європи

Документ розкриває суть і зміст засад професійної етики державних службовців. Документ містить два розділи:

- 1) інтерпретація та застосування;
- 2) загальні принципи.

Важливою особливістю документа є формулювання його призначення, а також визначення кола осіб, на поведінку яких поширюються етичні норми. Вони закріплені в першому розділі, який вказує на те, що правила кодексу поширюються на всіх службовців, які працюють у державному органі влади; вони можуть стосуватися також осіб, які працюють у приватних організаціях, але виконують державні замовлення; положення Кодексу «не стосуються обраних представників народу, членів уряду та осіб, які обіймають судову посаду». Таке широке тлумачення терміна «державний службовець» зумовлено тим, що в багатьох країнах Європи до категорії державних службовців належать не лише кар'єрні (адміністративні) службовці, а й особи, які займають політичні посади, починаючи від президента країни. Кодекс переслідує три цілі: а) визначити стандарти чесності та поведінки, яких мають дотримуватися державні службовці; б) допомогти їм відповідати цим стандартам; в) інформувати суспільство про поведінку, на яку воно має право сподіватися від державних службовців.

Визнання Кодексу складовою частиною умов праці державного службовця, шляхом включення його положень у трудовий договір (контракт), надає його нормам обов'язкового характеру; дотримання їх контролюється і оцінюється. Оскільки така дія Кодексу вступає в силу з моменту підтвердження державним службовцем факту ознайомлення (п. 2. ст. 2), на адміністрацію накладається обов'язок систематичного інформування державних службовців про його положення, а також відповідальність за створення умов для їх виконання (п. 3. ст. 2). Доцільність такого положення пояснюється як моральним правом держави вимагати від кожного працівника відданості особливому набору професійних



цінностей і стандартів, так і тим, що не всі державні службовці добровільно приймуть професійні етичні вимоги. Тому Кодекс повинен містити відповідні заходи покарання, аж до «виключення з рядів професійних державних службовців». У такому підході до регулювання поведінки державних службовців виявляється поєднання моральних і правових регуляторів.

Другий розділ «Загальні принципи» включає засади, які окреслюють етичні межі службової діяльності, а також норми і правила їх реалізації. Це, зокрема, такі як законність, відданість, політична нейтральність і лояльність до політики уряду, рішень місцевих органів влади; чесність, неупередженість та ефективність у служінні суспільним інтересам; ввічливість у службових відносинах, належна повага до прав, обов'язків та інтересів інших; неупередженість і об'єктивність під час прийняття рішень; недопущення конфлікту інтересів, зловживання службовим становищем; турбота про суспільну довіру тощо.



Звертає на себе увагу той факт, що вимога законності діяльності державного службовця названа основною. Причому дотримання закону та інструкцій повинно здійснюватися відповідно до етичних норм, пов'язаних із виконанням службового обов'язку (п. 1. ст. 4). Це підтверджує відому тезу про те, що закон визначає нижню межу – мінімум моралі, яка для всіх обов'язкова.

До головних вимог Кодексу належать ще й такі: перевірка чесності кандидата на державну службу (ст. 24) і вимога виконання службового обов'язку «політично нейтрального службовця але, не намагаючись протидіяти здійсненню політики, рішенням або законним заходам, які приймають владні органи» (ст. 4).

Особливістю Кодексу є наголос на взаємності обов'язків державних службовців: виконавців і тих, хто контролює їх діяльність або здійснює керівництво. Так, ст. 25 «Підзвітність керівництву» наголошує на обов'язку ієрархічної підзвітності в системі державної служби, яка поєднується з відповідальністю керівних і контролюючих осіб, по-перше, за виконання власних функцій, відповідно до політики та цілей органу державної влади;

по-друге, за дії чи помилки персоналу, якщо вони не вжили необхідних запобіжних заходів; по-третє, зобов'язує цих осіб вживати конкретних заходів щодо запобігання корупції підлеглих. Відповідальність керівника за дотримання підлеглими положень Кодексу підсилює ст. 28, яка зобов'язує його у випадку порушень вживати дисциплінарні заходи.

Кодекс унормовує порядок завершення державної служби. У ст. 26 визначаються правила етичної поведінки після завершення державної служби чи при переході на іншу роботу. У ній сформульовані також заборони, пов'язані з недопущенням можливих зловживань. Доповнює порядок завершення державної служби ст. 27, в якій міститься заборона державним службовцям виявляти привілейоване ставлення чи надавати доступ до державних установ колишнім службовцям.

Кодекс вирішує також проблему дієвості норм професійної етики. Окремими статтями (ст. 24, 25, 28), визначено їх призначення і правила функціонування. Основне навантаження покладається на служби управління персоналом і безпосереднього керівника. У ст. 28 розкриті політико-правові аспекти функціонування Кодексу поведінки. По-перше, у ній визначена процедура прийняття Кодексу, який затверджується міністром або керівником органу державної влади. По-друге, міститься вимога до службовця поводитися відповідно до норм Кодексу; це означає бути обізнаним із його положеннями та змінами до нього, а в разі невпевненості у правильності дій керівництва – звертатися до відповідного джерела. По-третє, оскільки положення Кодексу є частиною умов трудової угоди, етичним правилом діяльності кадрової служби, безпосереднього керівника є ознайомлення кандидата на посаду з Кодексом поведінки ще на етапі ведення переговорів стосовно умов його роботи.



Обов'язки та права державного службовця

Виходячи з того, що статус державного службовця юридично визначається як правове становище громадянина (установи, органі-

зації), закономірно віднести до статусу державного службовця визначення його *обов'язків та прав*, які пов'язуються із демократичністю та нейтральністю державної служби, верховенством права, відкритістю та прозорістю діяльності державного службовця.

Демократичність та нейтральність державної служби

Сучасна державна служба виходить з того, що державні службовці повинні проводити політику державних органів влади і не мають права розробляти свою власну політику. Так, у країнах Заходу державні службовці є, здебільшого, замкнутою корпорацією, відокремленою від професійних політиків, чие перебування на посаді пов'язане з певним співвідношенням політичних сил у суспільстві.

Ж. Зіллер зазначає, що політизація державної адміністрації у країнах Західної Європи відбувається через вплив політики на набір і перебіг кар'єри державних службовців. Загальні принципи демократичних країн забороняють брати до уваги політичні погляди громадян при вступі на державну службу, а також погляди державних службовців у разі прийняття рішень, що впливають на їх кар'єру. Однак, саме політична влада вирішує ці питання⁷¹. У Німеччині, Греції, Італії політизація державної адміністрації є можливою й застосовується на всіх рівнях у формі патронату посад. Бельгія, Іспанія, Франція – набір є неполітизованим на всіх рівнях. Наприклад, цивільна служба Великої Британії, яку подекуди називають «партією влади», діє на засадах, які відображені у доповіді спеціальної парламентської комісії у 1953 році: «... Держава як наймач (посадової особи) повинна обмежити свою свободу дій ... щоб забезпечити службовцям, особливо на більш високих рівнях державної служби, імунітет від політичного і особистого тиску». В Іспанії політичний характер вступу на службу на місцевому рівні пов'язаний з демократизацією відносин між урядом та місцевими владами⁷². В цій країні статтею 103 Конституції передбачено особливий статус так званої «публічної адміністрації», в Італії – статтями 97 і 98 «державної адміністрації». Конституція Фінляндії має спеціальний розділ про державну службу. У французьких міністерствах змінним є лише так званий «кабінет міністра» – вузьке коло найближчих співробітників, які прихо-

⁷¹ Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз. – К.: Основи, 1996. – 420 с. – с. 369

⁷² Боссарт Д., Деммке К. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Пер. з англ. О.М.Шаленко. – К.: Міленіум, 2004. – 128 с.

дять з міністром і з ним йдуть. Решта держапарату практично не залежить від політичних коливань. Постійний інститут державної служби існує також у Німеччині та інших демократичних країнах.

Політично нейтральна державна служба передбачає реальне конкурсне прийняття на державну службу та кар'єрне зростання, при якому неможливо звільнити державних службовців з політичних причин та інших суб'єктивних чинників.



Велика Британія. Відповідно до рекомендацій комітету Фултона організаційна структура державної служби була перебудована таким чином, щоб наблизити її до вирішення політичних завдань. Разом з тим продовжує існувати концепція «нейтральності» цивільної служби. Відомий англійський політолог Д. Гарнер у своїй книзі «Великобританія: центральне і місцеве управління» сформулював цю концепцію таким чином: «Державні службовці зобов'язані зберігати вірність уряду, який стоїть у влади, і сумлінно служити урядам, які дотримуються різних політичних переконань»⁷³.

Основна вимога до державних службовців – це лояльність. Як порушення її розглядається членство в «лівих» партіях. У Циркулярі 1953 р. прямо сказано, що державні службовці повинні бути стриманими у політичних питаннях.

Франція. У політичній сфері французька правова доктрина має найбільш виражений характер. Завдяки Загальному статусові французькі чиновники користуються більшими політичними правами і свободами, ніж державні службовці Великобританії та Німеччини. Наприклад, німецьке й англійське право припускає обов'язок вірності чиновників державній владі. Інакше кажучи, адміністративне право цих країн регулює не тільки професійну діяльність чиновників, але і їхню політичну лояльність. У Франції, навпаки, в особистій справі чиновників не може бути згадування про його політичні, релігійні або філософські погляди.

⁷³ Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление. – М.: Прогресс, 1982. – 367 с. – С. 73.

Верховенство права як основа сучасного управління

Справжнє громадянське суспільство ніколи не відбудеться, якщо не буде досягнуто верховенство права і суспільство одночасно не стане правовим – правовим громадянським суспільством.

С. Алексєєв

В системі правових цінностей вищою формою вираження, організації і захисту волі людей є закон. У законах держава встановлює загальнообов'язкові правила поведінки, які повинні максимально враховувати об'єктивні потреби суспільного розвитку на засадах рівності і справедливості.

Відносини між державою та громадянами у демократичних країнах Європи будуються на системі демократичного управління, заснованого на принципах верховенства права, що базуються на поняттях особистої свободи, справедливості та правосуддя, коли обов'язковими є повага до фундаментальних прав людини, рівності перед законом, та права голосу громадян у питаннях державного управління. Ці принципи є основоположними для ліберальної демократії. Вони забезпечують відповідальність держави перед своїми громадянами шляхом обмеження повноважень органів державної влади на користь захисту прав громадян. В рамках цих принципів усі дії державних чиновників здійснюються не інакше як на підставі поваги до прав громадян та у відповідності до справедливих та прозорих процедур. Верховенство права (закону) у суспільстві як головний принцип правової держави визначає підпорядкування законів і самій державі як його органів так і посадових осіб.

Верховенство закону, і насамперед Конституції, створює міцний режим правової законності, стабільність справедливого правового порядку в суспільстві.

Організація по безпеці і співробітництву в Європі (ОБСЄ) посилається на деякі вимоги щодо принципу верховенства права⁷⁴. Уряд зобов'язаний діяти відповідно до конституції і законів країни. Збройні сили і поліція підзвітні цивільним органам влади. Законодавчі акти обговорюються і приймаються шляхом прозорості

⁷⁴ Conference on Security and Cooperation in Europe, Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension. – June 29, 1990, Ст. 2, 5.3, 5.6, 5.10-5.12, 5.14-5.19 / Режим доступу: http://www.osce.org/documents/odhr/1990/06/13992_en.pdf.

процедури. Адміністративні постанови повинні бути опубліковані – без цього вони не мають юридичної чинності. Повинні існувати ефективні механізми оскарження адміністративних рішень; надання інформації; незалежної судової влади; захисту незалежності юристів; докладно повинні бути сформульовані гарантії в області карного судочинства. Разом з тим, ОБСЄ підкреслює, що принцип верховенства права – це не просто формальна законність, яка забезпечує регулярність і послідовність у справі досягнення і реалізації демократичного ладу. У цьому понятті є ще елемент правосуддя, заснований на визнанні і повному прийнятті верховної цінності людської особистості, гарантованої інституціями, які створюють базу для її найбільш повного самовираження.

Принцип верховенства права містить у собі засади, які є істотними компонентами сприятливого середовища для розвитку ефективних вільних ЗМІ, незалежно від конкретних правових норм, прийнятих у тій чи іншій правовій системі.

Цілями принципу верховенства права є передбачуваність і справедливість. Принцип верховенства права, тому, органічно зв'язаний з демократією і законністю.

Загальність принципів верховенства права широко відображена у європейському та міжнародному законодавстві. На них також побудовані Статут Ради Європи та Європейська конвенція з прав людини. Україна ратифікувала обидва ці документи, і тепер їх положення мають силу національного законодавства.

Відкритість та прозорість державної служби

Поряд з політичними, правовими і менеджеристськими цінностями виділяють «універсальні організаційні цінності», до яких належать відкритість і прозорість, які відносяться не до конкретного змісту діяльності органів влади, а до рішення будь-якої проблеми характерної для будь-якої організації. Саме наявність відкритості і прозорості є попередньою умовою вирішення проблеми якості державного управління і дозволяє забезпечити реалізацію ключових цінностей державної служби. Без наявності необхідної інформації про діяльність державних службовців, не можна ними керувати (використовувати «батіг і пряник»).

Отже, відкритість (openness) та прозорість (transparency) – «універсальні організаційні цінності», які є попередньою умовою вирішення проблеми якості державного управління.

Відкритість передбачає активну комунікацію із громадськістю стосовно завдань і обов'язків різних органів влади та державних установ, а також рішень, які приймаються ними.

Прозорість означає, що рішення приймають та їхнє введення в дію відбувається відповідно до процедур, передбачених законом та інструкціями (законодавством). Це також означає, що інформація є у наявності та є вільно доступною для тих, кого може стосуватись це рішення, чи його введення в дію. Це також означає, що інформація надається у достатній кількості, у зрозумілій формі, а також через засоби масової інформації.

Слід зазначити, що в 2001 р. на Лаакенському (Laeken) саміті було вирішено про прагнення до «більш демократичного, більш відкритого і більш ефективного Європейського Союзу». «Біла книга по управлінню в Європі»⁷⁵ є прикладом уваги й інтересу Європейської Комісії до питань прозорості. Остаточний варіант Білої книги є документом, який показує, що таке прозорість «у досконалості».



Відкритість – органи державної влади на всіх рівнях повинні працювати прозоріше. Необхідно правдиво інформувати про свою діяльність і ухвалені рішення на доступній для громадськості мові. Відкритість допоможе підвищити довіру до органів державної влади, понизити можливості для корупції, підсилити суспільний нагляд за діяльністю органів державної влади, а також розширити участь населення в розробці і реалізації політики⁷⁶.

Основні принципи, розглянуті в Білій Книзі, містять у собі відкритість, звітність, результативність і погодженість. Кожний із принципів націлений на досягнення більш демократичного управління. Дані принципи є основою правопорядка в країнах-членах ЄС.

Доступ громадськості до офіційних документів у даний час регулюється статтею 255 Договорів Європейського Співтовариства і Постановою № 1049/2001 від 30 травня 2001 р., які визначають

⁷⁵ European Governance. A White Paper / Режим доступу: http://ec.europa.eu/governance/white_paper/en.pdf.

⁷⁶ Біла книга по реформі європейського управління, Брюссель, 25 липня 2001 року, COM (2001) 428 final (Brussels, 25.7.2001, COM (2001) 428 final European Governance, a White Paper.

порядок доступу громадськості до офіційних документів Європейської ради, Комісії і Парламенту⁷⁷.



Доступ до суспільної інформації через веб-сайт «Європа». Інтернет сайт «Європа» (www.europa.eu.int) є прикладом «електронної відкритості» і в такий спосіб реалізації права доступу до інформації.

Теми, які більше всего цікавлять по сайту «Європа»: новини ЄС (61%), офіційні документи (49%), правові норми (47%), інформація з проведеної політики (46%).

Таке явище як Інтернет, безумовно, підвищує рівень прозорості в ЄС. Он-лайн доступ до Реєстрів, а також інформація доступна на сайті «Європа» свідчить, що процеси прийняття рішень стають більш відкритими.

Найбільш важливими **інституційними механізмами**, що забезпечують відкритість і демократичність державного управління в Європейському Союзі, є такі:

Органи та інституції, які забезпечують основу для залучення регіональних і місцевих органів влади й управління у процес прийняття рішень на загальнонаціональному рівні. Ці інституції (наприклад, Комітет у справах регіонів Європейського Союзу або подібні інституції, які існують у багатьох країнах-членах ЄС) базуються на:

- ❖ переконанні, що демократичні місцеві й регіональні органи самоврядування фактично є більш широким варіантом організацій громадянського суспільства;
- ❖ на принципах децентралізації влади, субсидіарності та наближення процесів прийняття рішень до широкої громадськості.

Консультативні інституції, які об'єднують представників різних соціально-економічних верств та інститутів громадянського суспільства, зокрема, виробників, фермерів, перевізників, робітників, дилерів, народних майстрів, споживачів, професійних об'єднань та асоціацій за загальними інтересами. За таким принципом побудовано, наприклад, Комітет із соціально-економічної політики, який діє як на рівні Європейського Союзу, так і в деяких країнах-членах ЄС.

⁷⁷ Kellermann A., Ciavarinni Azzi G., Deigton-Smith R. Improving the Quality of Legislation in Europe. – 1998. – 339 p.

В обох випадках ці типи інститутів, які входять до інфраструктури підтримки державної політики, безпосередньо фінансуються за рахунок державних коштів, мають постійну структуру й штат та виконують низку важливих комунікативних і консультативних функцій, які не обмежуються лише обговоренням пропозицій і публікацією проектів рішень, розроблених державними органами, але й здійснюють аналітичні процедури, проводять тематичні дослідження, збирають і узагальнюють пропозиції й громадські ініціативи щодо розробки, впровадження і реалізації політики, які після цього подаються до уряду або парламенту.

Інститути, які забезпечують у суспільстві соціальний діалог та дотримання процедур соціального партнерства між професійними спілками і об'єднаннями або федераціями роботодавців, що відіграє особливу роль у сфері державного управління та розробки політики в країнах ЄС.

В багатьох країнах Європейського Союзу секторальне (галузеве) законодавство (sector-specific legislation) передбачає створення постійно діючих консультативних органів за участю відповідних інститутів громадянського суспільства (захист прав споживачів та довкілля, охорона здоров'я і т.д.), що відіграють ключову роль у процесах прийняття рішень органами державного управління у відповідних секторах/галузях. У деяких сферах такі органи (які об'єднують представників урядових структур та інститутів громадянського суспільства) мають законодавчо визначені повноваження брати участь в управлінні й проводити моніторинг реалізації політики у певній сфері (наприклад, в управлінні соціальною або пенсійною політикою).

В деяких країнах Європейського Союзу законодавство загального характеру (general legislation), що регулює діяльність уряду, органів державного управління та держадміністрацій, містить конкретні положення й вимоги щодо проведення публічних консультацій, особливо це стосується процесу розробки й прийняття підзаконних актів (похідне законодавство, secondary legislation) та інших регуляторних інструментів/механізмів для реалізації державної політики, визначеної і впроваджуваної урядом або парламентом.

Реформи системи державної служби ЄС передбачають більшу відкритість процедури прийняття рішень і посилення консультативних механізмів (публічні слухання, експертні обговорення і т.д.), проведення консультацій з інститутами громадянського суспіль-

ства у сфері діяльності парламенту та інших представницьких органів демократії (наприклад, муніципальних рад).

Реформування, яке буде здійснено в системі адміністративно-го управління в ЄС з метою удосконалення комунікативних і консультативних механізмів і процедур, відбуватиметься не лише на рівні інституцій ЄС, але й – центральних органів влади конкретних країн, регіональних та місцевих органів самоврядування та загалом усього громадянського суспільства.

Ефективність використання державних ресурсів та продуктивність досягнення завдань політики

Все більше організацій впроваджують у себе системи управління ефективною.

Управління ефективною є засобом отримання кращих результатів від організації, її підрозділів, команд і окремих працівників завдяки належному розумінню і контролю питання ефективності в рамках загально узгодженої структури.

Процес управління ефективною звичайно стимулює постійний і регулярний обмін інформацією (зворотний зв'язок) між всіма рівнями ієрархії. Крім того, одержані в результаті дані в масштабі всієї організації є важливим джерелом управлінської інформації. Моніторинг ефективності дає керівникам можливість вчасно приймати коригуючі рішення і заходи. Завдяки цій системі, керівники всіх рангів можуть визначати ефективність роботи підрозділів і окремих працівників, безпосередньо підзвітних їм.

У широкому розумінні, ефективне управління охоплює корпоративний менеджмент, інформацію про результативність, оцінку, моніторинг показників ефективності, звітування про оцінку та результати. Але в контексті нової тенденції в ефективному управлінні більш чітким визначенням вважається адміністративний цикл, згідно з яким визначаються цілі й завдання програми, передбачається резерв гнучкості для їх досягнення, оцінюються та включаються до звіту фактичні показники результативності, і потім ця інформація використовується під час прийняття рішень щодо фінансування, планування, конкретних дій та заохочень або стягнень.

Традиційно в країнах ЄС ефективність управління формально залежала від утілення державної політики у формі законів та інших нормативно-правових актів, здійснюючи контроль за їх дотриманням. Крім того, увага, що приділяється ефективності, залежала від неформального фактору – мотивації посадових осіб, які

мають відношення до даного питання. Ця система в цілому працювала добре, коли перед урядами стояли менш складні і більш стандартизовані завдання, і коли додержання правил було більш важливим, ніж сама ефективність роботи. Проте, у сучасному суспільстві – із системою послуг, орієнтованою на споживача, потребою в постійній адаптації та підвищенні ефективності, зростаючим використанням послуг приватного сектору для державних цілей – стає очевидною необхідність у більш чітких стимулах результативності, ніж ті, що пропонувалися у традиційній бюрократичній системі.

Інформація про результативність є важливою для урядів з багатьох причин. Вона може допомогти під час управління і контролю за діяльністю державних служб, а також дати змогу парламенту перевірити ефективність використання фінансових ресурсів виконавчою гілкою влади. Ця інформація також корисна з огляду на зростаючі вимоги суспільства щодо посилення підзвітності уряду, оскільки дає можливість уряду виконати свій обов'язок щодо публічної відкритості й відповідальності за свої дії.

Обмеження фондів змушували парламенти країн ЄС бути більш зацікавленими у тому, чи досягатимуть програми бажаних результатів, і чи належним чином витрачаються гроші. Все це викликало підвищення ролі аудиту ефективності використання грошових ресурсів та інших технічних прийомів, оснований на досягненні результатів. Сучасна тенденція, орієнтована на підвищення ефективності управління – це використання управління, формування бюджету та удосконалення підзвітності, оснований на результативності.

Підходи країн до ефективного управління постійно еволюціонують. Уряди почали запроваджувати основане на результативності управління і формування бюджетів, намагаючись досягти чотирьох головних цілей: підвищення ефективності; вдосконалення процесу прийняття рішень у бюджетному процесі; збільшення прозорості удосконалення підзвітності та досягнення економії. Деякі країни зосереджуються лише на одній або двох із цих цілей, тоді як інші намагаються досягти усіх чотирьох з метою впровадження ефективного управління та формування бюджету на центральному рівні, підвищення результативності управління та покращення підзвітності законодавчим органам і громадськості. Данія і Велика Британія використовують саме такий підхід.



Велика Британія. Уряди консерваторів, які періодично змінювалися, разом із окремими законодавчими постановами проводили твердий курс на збільшення продуктивності й ефективності державної служби. Тим самим фокус завдань, які стоять перед державною службою, був переміщений на ефективне надання послуг; функції формування політики були покладені на департаменти і відділені від функцій надання послуг (які стали обов'язком Виконавчих агентств). У цих постановах заперечувалася і була зруйнована державна монополія на надання багатьох послуг. Міністерство у справах державної служби було скасовано. Комунальні послуги були приватизовані, причому держава взяла на себе регулятивні функції. Допоміжним функціям і функціям надання послуг, які традиційно були компетенцією державної служби, приділялося тепер більше уваги, і їхня ефективність визначалася тепер у порівнянні з ефективністю енергійної і зростаючої індустрії послуг приватного сектора.

Основні напрямки програми реформ були такі: надання послуг, що відповідали потребам населення, тоді і там, де вони були необхідні; більш жорстка фінансова дисципліна; тендер на надання послуг; конкретні цілі (і посилений контроль за їх досягненням); велика особиста підзвітність.

Роль програми «Нового державного менеджмента» в реформі державної служби була дуже значною. У період з 1976 р. по 1999 р. кількість державних службовців було скорочено на 40% – з 751 тис. до 460 тис. Після скорочень 78% державних службовців одержали посади в 138 знову створених Виконавчих агентствах і подібних з ними організаціях. Усі вони працювали на контрактній основі з підпорядкуванням відповідним міністерствам, і їх основною метою було надання послуг. Існуюча раніше в міністерствах однакова ієрархія з її п'ятнадцятьма розрядами, від постійного заступника міністра (вищий розряд) до працівника канцелярії (нижчий розряд), була скасована. З п'яти вищих розрядів було сформовано нове Головне управління державної служби, кар'єрне зростання у якому визна-

чалось рішеннями з центра. Рішення з питань оплати і просування по службі більш низьких розрядів було децентралізовано і підлегле міністерствам і відомствам. Міністерство по справах державної служби було скасовано. Багато служб були приватизовані (наприклад, інформаційне забезпечення). З погляду збільшення продуктивності і зниження витрат, реформи увінчалися успіхом, але мали й істотні недоліки, зокрема: реформи були спрямовані на вирішення проблем державного менеджменту, але в них не приділялася увага консультуванню з питань формування політичних стратегій. Більший акцент на поліпшення продуктивності і на конкретні цілі для кожної установи означав, що стало складніше вирішувати міжвідомчі питання, зв'язані з реалізацією державних програм.

Починаючи з 1997 р., коли лейбористи прийшли до влади, уряд не тільки не припинив, але і надалі розвивав розпочаті консерваторами управлінські реформи. Політична програма нового уряду, яка визначила майбутнє державної служби, була уперше викладена в урядовій доповіді в палаті громад «Біла книга» (березень, 1999 р.). Програма мала назву «Модернізація державного управління». У програмі ставилися три мети. Перша, забезпечити формування більш послідовних і довгострокових державних стратегій. Це завдання означало посилення стратегічного планування в центральних органах влади. Друга мета – орієнтувати суспільні послуги на споживача, забезпечуючи більшу відповідність характеру послуг життєвим потребам громадян. Це завдання регулювало надання послуг таким чином, щоб вони стали дійсно потрібними громадянам, а не визначалися лише поділом відповідальності між міністерствами. Виконання цього завдання припускало також широке використання останніх досягнень в інформаційних технологіях. І, нарешті, третя мета програми – надавати ефективні і високої якості послуги. Міністерства тепер повинні були укладати «Договори на надання послуг». В укладених на три роки договорах, тексти яких публікуються, докладно вказуються очікувані результати роботи з врахуванням виділених



міністерствам засобів. Також указуються точні показники продуктивності й ефективності по кожній програмі. З повторною перемогою лейбористів у червні 2001 р. темпи реформи одержали додаткове прискорення. Прем'єр-міністр помістив підвищення якості суспільних послуг у главу політичного порядку денного, розглядаючи результати виборів, як наказ від виборців «домогтися конкретного результату». Реформи державної служби мали такі напрямки:

– Саме державно-адміністративні органи зобов'язані установити загальнодержавні стандарти, які забезпечують права громадян на одержання послуг високої якості незалежно від місця проживання.

– Ці стандарти якості можуть бути реально досягнуті шляхом передачі функцій і повноважень місцевим органам влади, що підкреслювало необхідність вирішувати місцеві проблеми на місцях.

– Щоб відповідати надіям і сподіванням населення, державна служба повинна бути менш відсталою. Це означає необхідність покінчити з бюрократичними обмеженнями; розвиток гнучкості у системі стимулів і заохочень за добре виконану роботу; сильне керівництво і управління, і високоякісну підготовку і розвиток персоналу.

– Державна служба зобов'язана дати споживачеві більш широкий спектр послуг. Надання послуг на конкурентній основі може підвищити стандарти якості і дати більше самостійності вибору споживача, раніше приреченому на низьку якість послуг від єдиного їхнього постачальника.

Щоб втілити в життя нову концепцію, було створено кілька центральних відділів з підпорядкуванням секретаріатові апарата кабінету міністрів і апаратові прем'єр-міністра на Даунінг-стріт,10. У вересні 2002 р. ці відділи були включені до складу Групи підтримки ефективності і реформ.



У деяких країнах міністерства розробили стратегічні програми та плани з результативності, що включають відповідні цілі. В

інших країнах прийняли систему угод щодо ефективності управління, наприклад, між міністерствами і підвідомчими органами, а в окремих випадках – стосовно оплати в залежності від досягнутої ефективності.

Країни використовують різні підходи до впровадження програм. Деякі з них, наприклад, Велика Британія, обрали спадний та загальносистемний підхід, що передбачає зміни в усьому уряді. Інші, у тому числі, Фінляндія, застосували більш висхідний та гнучкий підхід, який надає відповідним органам свободу розробляти власні моделі ефективності, з меншим втручанням зверху. Натомість, не зважаючи на різницю у підходах, існують деякі загальні тенденції у прагненні країн поглибити орієнтацію на результативність управління.

Підготовка до інтеграції в Європейський Союз є складним державним завданням з мінімізації усіх витрат, пов'язаних із здійсненням політики. Тому головне завдання державної служби полягає в ефективному забезпеченні комплексної взаємопов'язаної діяльності службовців, спрямованої на вироблення і реалізацію державної політики та управлінських рішень, здійснення регулятивних та обслуговуючих функцій в інтересах усього суспільства чи його окремих складових.

ВИСНОВКИ ДО ЧАСТИНИ 1



- 1.** Поняття «державна служба» використовується майже у всіх Конституціях країн-членів Європейського Союзу. У визначенні державної служби, країни ЄС прийняли різні підходи, як правило, вони мають історичне національне коріння, натомість, з часом модифікувалися. Державна служба розглядається одночасно як інститут, як діяльність, як система правил роботи з виконання функцій держави і як персонал, котрий спроможний ефективно виконувати ці функції. Державна служба є засобом реалізації функцій соціальної держави, поєднуючи особисті, групові та державні інтереси, будучи основним каналом повсякденних зв'язків держави і народу.
- 2.** Державна служба класифікуються згідно: організаційної моделі – централізована та децентралізована; груп моделей за рівнем відкритості – кар'єрна (закрита) та посадова (відкрита); регіональних моделей державної служби – континентальна та англосаксонська. Існує поділ на кар'єрні, посадові, змішані системи державної служби.
- 3.** Державна служба класифікується як: загальнофункціональна (адміністративна) – служба в органах представницької, виконавчої та судової влади; б) спеціалізована – служба в органах внутрішніх справ, державної безпеки, прокуратури, збройних силах, митниці, податкових органах тощо; в) цивільна – в державних закладах освіти, науки, вищої школи, культури, охорони здоров'я, промисловості тощо.
- 4.** До публічних службовців відносяться: місцеві, медичні та інші публічні службовці (Франція); службовці публічного сектора, в тому числі публічних корпорацій, місцевих органів влади, охорони здоров'я, шкільної освіти (Велика Британія); службовці, які перебувають із державою в приватноправових відносинах: учителі, службовці місцевих органів самоврядування (Німеччина); службовці органів місцевого самоврядування, працівники офісу парламенту, омбудсмена (Польща); працівники освітньої галузі, охоро-

ни здоров'я, телекомунікацій та інші працівники державного сектору (Болгарія); особи, які займають посади у державному секторі, галузях освіти та охорони здоров'я (Литва).

5. Органи по управлінню державною службою розділяються на чотири групи: в компетенції міністерства фінансів (Данія, Португалія, Фінляндія, Ірландія); служба прем'єр-міністра (Франція, Італія, Сполучене Королівство); міністерство внутрішніх справ (Німеччина, Нідерланди, Греція); окремі міністерства (Іспанія, Люксембург, Бельгія, Австрія).

6. Виділяють три основні підходи: модель на основі незалежного органу; модель, яка базується на тому, що міністри беруть на себе політичну відповідальність за державну службу; модель без будь-якого центрального органу управління державною службою.

7. Основними нормативно-правовими актами, які регулюють організацію державної служби є Конституції, Адміністративні кодекси, Закон про права та обов'язки чиновників (Франція); Закон про міністрів Корони, Акти про місцеве самоврядування (Велика Британія); Рамочний закон про права чиновників (Німеччина); Закон про державну службу, Закон про місцеве самоврядування (Польща, Болгарія, Литва).

8. Принципи державної служби, зазначені у вказівках від SIGMA (1999 р.) для країн Центральної та Східної Європи, прирівнюються до норм ЄС. Натомість, не всі зазначені Сігмою принципи (SIGMA принципи) можуть бути названі спільними нормами ЄС, всі вони ще у процесі переговорів в самому ЄС.

9. Європейські стандарти визначені для системи Європейського Союзу по оцінюванню за показниками, розробленими ОЕСР/SIGMA з основних шести напрямів, що є предметом щорічної оцінки ресурсу державної служби, яка проводиться Європейським Союзом в країнах – кандидатах на вступ.

10. Принципами європейського адміністративного простору є: верховенство закону; відкритість і прозорість; підзвітність; ефективність і результативність





11. Реформи в сфері державної служби спрямовані на гнучкість, інновації, вдосконалення діяльності та відповідальності й підзвітності.

Наведений аналіз визначення категорій системи державної служби є важливим для вирішення питань сучасного етапу законодавчого регулювання державної служби в Україні. Він засвідчує необхідність подальшого осмислення шляхів і методів формування ефективної системи державної служби в напрямку наближення її до стандартів побудови і функціонування державної служби в розвинених європейських країнах.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Дайте визначення поняття «державна служба».
2. Яким чином класифікується державна служба? Спробуйте визначити класифікацію державної служби України.
3. Які існують рівні управління державною службою в різних країнах ЄС?
4. В чому, на Вашу думку, полягають основні цілі і завдання державної служби?
5. Розкрийте, будь ласка, поняття правового статусу державних службовців.
6. Які існують основні норми, стандарти та принципи державної служби в країнах-членах ЄС?
7. У чому, на Ваш погляд, полягають права і обов'язки державних службовців?
8. Розкрийте, будь ласка, специфіку обмежень відносно державного службовця.
9. Охарактеризуйте, будь ласка, види відповідальності державних службовців.
10. Сформулюйте, будь ласка, основні вимоги до поведінки державного службовця.
11. Спробуйте дати визначення етики державного службовця.
12. Охарактеризуйте, будь ласка, принципи, на яких ґрунтується державна служба в країнах ЄС.
13. Сформулюйте, будь ласка, особливості принципів демократичності та нейтральності, відкритості та прозорості державної служби.
14. Доведіть, що верховенство права є основою сучасного управління.
15. Дайте, будь ласка, визначення ефективності використання державних ресурсів.

ПРАКТИЧНІ ЗАВДАННЯ

1. Обґрунтуйте, будь ласка, власне бачення ролі державної служби в реалізації цілей і завдань держави.
2. Висловіть, будь ласка, свою думку щодо існуючих правобмежень і заборон для державних службовців, які, на ваш погляд, зміни треба внести до чинного законодавства України з огляду на досвід країн ЄС?
3. Обґрунтуйте, будь ласка, важливість дотримання в повсякденній практиці принципів державної служби.
4. Сформулюйте, будь ласка, ваше бачення можливих шляхів підвищення рівня гарантій професійної діяльності державних службовців.
5. В чому, на Ваш погляд, полягає важливість розробки критеріїв оцінки ефективності використання державних ресурсів та продуктивності досягнення завдань політики?

ПЕРЕЛІК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Нормативно-правові акти:

- 1.1. Указ Президента України «Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні» / Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=599%2F2000>.
- 1.2. Загальні правила поведінки державного службовця: Затверджено наказом Голодержслужби України від 23 жовтня 2000 р. №58 // Державна служба в Україні: Зб. нормат. актів. – К.: Юрінком Інтер, 2002 – С. 238-242.
- 1.3. Положення про ранги державних службовців. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 19 червня 1996 р. N 658. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. // Державна служба в Україні: Зб.нормат.актів. – К.: Юрінком Інтер, 2002 – С.9-23 // Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-1>.

2. Основні джерела:

- 2.1. Авер'янов В. Б., Горбунова Л. М., Комаров В. В., Ємельянова І. І., Сібільов Д. М. Науково-практичний коментар до законів України «Про державну виконавчу службу», «Про виконавче провадження». – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 320 с.
- 2.2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. – М.: Юрид.лит., 1996. – 400 с.
- 2.3. Боссарт Д., Деммке К. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу (пер. з англ. О.М.Шаленко). – К.: Міленіум, 2004. – 128 с.
- 2.4. Державна служба / За ред. Г.І. Мостового, О.Ф. Мельникова. – Х.: Видавництво ХарРІ УАДУ «Магістр», 2003. – 273 с.
- 2.5. Державна служба в Україні: організаційно-правові основи і шляхи розвитку / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. – К.: Ін Юре, 1999. – 272 с.
- 2.6. Державна служба України: сучасний стан та напрями адаптації до стандартів Європейського Союзу: Матеріали щоріч. кафедральної наук.-практ. конф., 28 квітня 2005 р. – О.: Видавництво ОРІДУ НАДУ, 2005. – 252 с.

- 2.7. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні / За заг. ред. Н.Р.Нижник – К.: Ін Юре, 1999.
- 2.8. Желюк Т. Л. Державна служба: Навч. посіб. для вузів. – К: Професіонал, 2005. – 576 с.
- 2.9. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика: Навч.посіб. – К.:Атіка, 2003. – 160 с.
- 2.10. Оболенський О. Ю. Державна служба: Навч. посібник. – К.: КНЕУ, 2003. – 344 с.;
- 2.11. Чорноног Є.С. Державна служба: Історія, теорія і практика: Навч. посіб. Реком. МОНУ. – К.: Вид-во «Знання», 2008. – 458 с.

3. Додаткові джерела:

- 3.1. Мотренко Т. Сучасний досвід організації державної служби в зарубіжних країнах: Виступ у Секретаріаті Кабінету Міністрів України, 22 черв. 2007 р. // Вісник державної служби України. – 2007. – № 2. – С. 24-37.
- 3.2. Рачинський А. Організаційно-правові напрями реформування статусу державного службовця України // Збірник наук. праць УАДУ. вип.2, ч.1. -К.:Вид-во УАДУ,2000.- С.352-356.
- 3.3. Рудакевич М.І. Готовність української державної служби до інтеграції ів європейський етичний простір // Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (29 трав. 2002 р.). -К., 2002. -Т. 2. – С. 162-164
- 3.4. Шомпол О. Державна служба в Україні, Франції та Німеччині: до питання про поняття // Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (30 трав. 2001 р., м. Київ). – К., 2001. – Т. 1. – С. 249-253.

ЧАСТИНА 2

МЕНЕДЖМЕНТ, ПІДГОТОВКА, ПІДЗВІТНІСТЬ ТА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ КРАЇН-ЧЛЕНІВ ЄС

Навчальні цілі:

- ❖ отримати інформацію щодо управління персоналом державних службовців у країнах та інституціях ЄС;
- ❖ з'ясувати основні складові інституту проходження державної служби;
- ❖ сформувати підходи до розуміння процесів контролю за державною службою;
- ❖ розвинути вміння критичного переосмислення принципів управління людськими ресурсами в системі державної служби;
- ❖ розвинути здатність визначати пріоритети державної політики та шляхи їх реалізації у галузі підготовки та перепідготовки/підвищення кадрів державних службовців;
- ❖ вдосконалити практичні навички оцінки діяльності своїх підлеглих

Проблема

Відсутність гарантованих однорідних стандартів прийняття на службу в розрізі всього державного управління; схема посадових зокладів та крерного росту визначається суб'єктивними чинниками; засоби управління кадрами (посадові інструкції, оцінка роботи та атестація) недорозвинені.


Ключові слова:

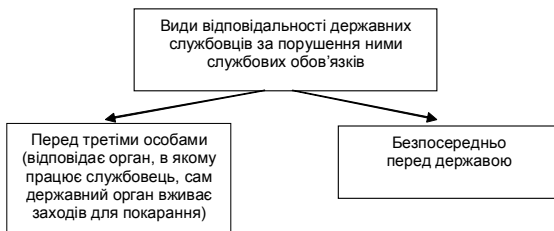
Відповідальність/підзвітність, контроль/оцінювання/аудит державної служби, фінансовий аудит, регуляторний аудит, аудит діяльності, аудит економії, аудит ефективності, аудит продуктивності, кар'єрна модель державної служби, відбір службовців, оцінювання діяльності, система оплати праці, система заохочення, система нагород та мотивації, мобільність кадрів (вертикальна і горизонтальна).

РОЗДІЛ 2.1. ПІДЗВІТНІСТЬ/ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Для України в умовах перехідного періоду виникає потреба в перегляді цілей та завдань організації державної служби та управління нею. Усвідомлюється необхідність вивчення досвіду цілеспрямованого управління персоналом державних службовців у країнах та інституціях ЄС. Тому необхідним є аналіз проблем загального менеджменту державної служби, а саме – відповідальності (підзвітності), видів контролю за діяльністю державних службовців та інституцій, основних принципів кадрової політики кар'єрної державної служби.

Відповідальність/підзвітність є ключовою умовою державної служби. Хто є відповідальним (підзвітним) перед ким (кому) залежить від того, які рішення чи дії здійснюються, чи є вони внутрішніми чи зовнішніми, і чи стосуються вони організації чи інституцій. Загалом, організація чи інституція є відповідальною/підзвітною перед тими (тим), кого стосуються рішення чи дії.

	Підзвітність, відповідальність – роль кожного органу і учасника в законодавчому і виконавчому процесі повинна бути чітко визначена. Кожен орган влади повинен роз'яснювати і нести відповідальність за свій внесок в досягнення мети державного управління. Кожен орган повинен чітко знати, кому він підзвітний і в якій формі ⁷⁸ .
---	---



Відповідальність/підзвітність не може бути впровадженою без прозорості та принципу верховенства права.

⁷⁸ Біла книга по реформі європейського управління, Брюссель, 25 липня 2001 року, COM (2001) 428 final (Brussels, 25.7.2001, COM (2001) 428 final European Governance, a White Paper.



Франція. Державні службовці несуть відповідальність за свої неправомірні дії. Вони можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності: за підкуп, хабарництво, отримання особистих вигод з посадового положення – за все те, що попадає під загальне поняття «зловживання службовим становищем у корисливих інтересах».

Велике практичне значення має *фінансова* відповідальність службовців, яка настає у випадках заподіяння ними матеріального збитку. Цей збиток може бути нанесений третій особі і відшкодований адміністрацією. Він може бути заподіяний безпосередньо самій установі. В обох випадках відповідальність для службовця настає у формі грошових нарахувань. *Однак нарахування застосовуються рідко, звичайно лише при наявності серйозної провини службовця.*

Отже, французьке законодавство достатньо повно і чітко регулює відповідальність державних службовців. Будь-яка помилка, допущена чиновником під час виконання службових обов'язків, спричиняє дисциплінарну, а у деяких випадках, передбачених законодавством, і карну відповідальність.

Німеччина. Докладно регламентовані наслідки невиконання або неналежного виконання державними службовцями покладених на них обов'язків закріплені у законодавстві Німеччини – у Статуті федерального дисциплінарного права. У **Німеччині** передбачений детальний порядок залучення державних службовців до відповідальності за службові провини (дисциплінарний процес).

Підзвітність можна визначити як «управління відповідальністю». Підзвітність має місце там, де існують ієрархічні відносини, у межах яких одна сторона звітує перед іншою за виконання завдань або функцій, що на неї покладені.

РОЗДІЛ 2.2. ЗАГАЛЬНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ; КОНТРОЛЬ, ОЦІНЮВАННЯ, АУДИТ

Історія розвитку державного управління в країнах ЄС свідчить про те, що кардинальне підвищення ефективності і результативності бюджетних витрат може бути досягнуто тільки шляхом створення сучасної системи фінансового менеджменту в органах виконавчої влади. Одним з найважливіших компонентів цієї системи є контроль і аудит.

В даний час активно розвивається уявлення про контроль і аудит як про важливу складову частину належного фінансового менеджменту (*financial management*) і корпоративного управління (*corporate governance*), яке сформувалося ще в 1990-і роки.

Концепцію включення у фінансовий менеджмент чотирьох процесів (складання бюджету, виконання бюджету, облік, аудит і контроль) і його тісного зв'язку з управлінням за результатами, або управлінням ефективністю (*performance management*), що охоплює, у свою чергу, три процеси (установлення цілей, вимір результатів/ефективності, моніторинг і звітність) розвиває Комітет з державного управління Організації економічного співробітництва і розвитку⁷⁹. Чотири індикатори, що характеризують стан контролю й аудита, включені в систему оцінки фінансового менеджменту в секторі державного управління, розроблену Секретаріатом з питань державних витрат і фінансової підзвітності Всесвітнього банку⁸⁰.

Введення належної системи контролю і аудита в секторі державного управління є обов'язковою умовою прийняття нових країн-членів у Європейський Союз. У документі, який регулює процес розширення ЄС, цьому питанню присвячена глава 28. Для вступу в ЄС необхідно внести в основний закон, що регулює бюджетний процес у країні, положення про обов'язкову організацію служб внутрішнього аудита в державних відомствах і про ключові функції цих служб. Крім того, уряд повинний прийняти стратегію розвит-

⁷⁹ Integrating financial management and performance management. OECD Public Management Committee, 1999 // Режим доступу: <http://www.oilis.oecd.org/oilis/1999doc.nsf/LinkTo/PUMA-SBO%2899%294-Final>. – p. 16.

⁸⁰ Public financial management: performance measurement framework. World Bank-PEFA Secretariat, 2005 // Режим доступу: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/StrengthenedApproach/4PFMIndicators.pdf>. – p. 37-41.

ку внутрішнього контролю й аудита, а центральний орган (найчастіше ним виступає міністерство фінансів) повинний розробити комплекс стандартів і норм внутрішнього аудита, а також створити систему звітності про виявлені порушення, відповідні заходи і відшкодування понесеного державними фінансами збитку⁸¹. Досвід 12 постсоціалістичних країн, які вступили в Євросоюз у 2004 і 2007 р., доводить: створення основ ефективного внутрішнього контролю й аудита в секторі державного управління зовсім не є надзвичайно складним завданням, при наявності політичної волі з нею цілком можна справитися за три-чотири роки. Факт включення державного внутрішнього контролю й аудита в перелік обов'язкових умов вступу в ЄС говорить сам за себе.

Контроль

Оцінка роботи, разом з іншими показниками, включає аналіз управління (менеджменту) державною службою. Оцінка, звичайно, зосереджена на питаннях того, як керівництво органу / організації здійснює функції стратегічного й іншого планування, реалізації, контролю, оцінки й обліку.

В багатьох країнах, які йдуть шляхом реформування державної служби, вирішення проблеми забезпечення контролю й обліку за діяльністю державних службовців бачиться у запровадженні систем вимірювання та оцінки продуктивності, елементів бізнес-планування та інших інструментів корпоративного менеджменту. При цьому зазначаються значні політичні, управлінські і методологічні труднощі, які виникають на шляху розробки ефективних систем вимірювання і оцінки.

Контроль розглядається як окремий тривалий цикл моніторингу первинного процесу державної діяльності, включно із збиранням інформації про діяльність державних службовців і вивченням стану виконання ними вимог.

Існування належної системи контролю дає змогу максимального зменшити ризик помилок і порушень.



Італія. В італійському законодавстві розроблена досить розгалужена система контролю за законністю при здійсненні державного управління. Особливе місце в

⁸¹ Enlargement of the European Union. Guide to the negotiations – Chapter by Chapter. European Commission, 2004 // Режим доступу: <http://www.europa-kommissionen.dk/upload/application/4052a437/negotiationsguide.pdf>. – p. 87.



ній займають Рахункова палата і Державна Рада, ключові елементи статусу яких закріплюються на конституційному рівні. Хоча Основний закон відносить їх до розряду допоміжних органів, вони здійснюють і юрисдикційні функції, чим пояснюється їхня незалежність по відношенню до уряду (ч. 3 ст. 100 Конституції).

Контроль буває *внутрішній і зовнішній*. **Внутрішній контроль** є інструментом управління, що дає можливість керівництву перевірити, наскільки досягнуто поставлених ним цілей.



Система **внутрішнього контролю** повинна попереджувати зловживання та незадовільне управління, а також сприяти виконанню заходів найефективнішим способом і забезпечувати своєчасне представлення достовірної адміністративно-фінансової звітності. Обов'язковою умовою є дотримання таких основних принципів: 1) належні гарантії (вартість внутрішнього контролю не повинна перевищувати користі, що він приносить); 2) позиція прийняття (службовці мають належно ставитися до внутрішнього контролю та сприяти його ефективності); 3) чесність та кваліфікація керівників і службовців внутрішнього контролю; 4) відповідність цілей контролю (вони повинні бути повними, зрозумілими та адекватними загальним цілям організації); 5) впровадження результатів контролю.

До середини 1980-х рр. практично всі розвинуті країни ввели обов'язковий внутрішній аудит в органах державного управління, прийнявши офіційні документи, які описують його завдання і напрямки і регулюють його процедури, були внесені необхідні доповнення про процедури взаємодії з внутрішнім аудитом у нормативно-правові акти, що відносяться до діяльності органів державного зовнішнього аудита. У деяких країнах перехід відомств до обов'язкового внутрішнього аудиту проходив поступово.



Класичне визначення **внутрішнього контролю – процес**, що:

1) здійснюється *всіма* керівниками і співробітниками організації;



2) реалізується з метою досягнення розумної, або достатньої (але не абсолютної!) впевненості в тому, що забезпечується вирішення завдань по: проведенню операцій відповідно до принципів ефективності і результативності; створенню достовірної фінансової звітності; дотриманню вимог нормативно-правових актів; (3) закріпленій у спеціальному внутрішньому документі організації, затвердженому її вищим колегіальним керівним органом («Внутрішній контроль – інтегрована конструкція» було видано в 1992 р.)⁸².



Служба внутрішнього аудита – спеціальний структурний підрозділ організації, орган, який є складовою частиною системи внутрішнього контролю і здійснює моніторинг реалізації процедур внутрішнього контролю, оцінку їхньої ефективності і вироблення рекомендацій зі зміцнення внутрішнього контролю.

Комітет з аудита – ще один важливий орган, що входить у систему внутрішнього контролю, утворений в рамках ради директорів (в акціонерних компаніях) / ради менеджерів або колегиї (у державних відомствах) і здійснюючий нагляд за функціонуванням системи внутрішнього контролю.

Усі зазначені вище положення лягли в основу визначень, приведених у міжнародних стандартах внутрішнього контролю в державному секторі, що були опубліковані в 1992 р.⁸³

У 2004 р. вийшла їхня оновлена редакція, у якій дається удосконалене визначення, що уточнює наступні моменти:

1) здійснення внутрішнього контролю як процесу, що пронизує всю організацію (тобто внутрішній контроль:

а) діє безупинно, а не у формі періодично проведених перевірок, і

⁸² Internal control – integrated framework. COSO, 1992 // Режим доступу: http://www.coso.org/publications/executive_summary_integrated_framework.htm.

⁸³ Guidelines for internal control standards for the public sector. INTOSAI, 2004 / Режим доступу: <http://intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/1guicspubsece.pdf>.

б) убудований в організаційну інфраструктуру і управлінські процедури, а не приєднаний до них);

2) *мети* внутрішнього контролю (до досягнення розумної впевненості в вирішенні завдань організації додана ще одна мета – управління ризиками);

3) *завдання організації*, які розв’язуються в рамках її місії і при сприянні внутрішнього контролю.

У вересні 2004 р. керівництвом COSO був опублікований новий документ «Управління ризиками – інтегрована конструкція», у якому внутрішній контроль розглядається як невід’ємна складова процесу управління ризиками, здійснюваного в будь-якій організації⁸⁴. Такий підхід до сфери внутрішнього контролю в даний час є загально визнаним для обох секторів (і приватного, і державного) і активно розробляється органами регулювання (особливо пильна увага приділяється проблемі управління ризиками у відомствах Великобританії) і експертами.



Велика Британія. Що стосується підходу до внутрішнього контролю й аудиту як до компонента корпоративного управління, то в цій сфері спостерігається важлива тенденція: у останні роки термін «корпоративне управління» став поширюватися не тільки на відкриті акціонерні компанії, але і на державні організації. Так, у липні 2005 р. Казначейство Великобританії затвердило спеціальне положення «Корпоративне управління в міністерствах центрального уряду: кодекс належної практики»⁸⁵, багато положень якого, у тому числі і про комітети з аудиту в органах виконавчої влади, практично «списані» з Об’єднаного кодексу корпоративного управління, що є додатком до правил Лондонської фондової біржі (наявність служб внутрішнього аудита в британських відомствах уже давно є обов’язковою).

Зовнішній контроль здійснюється різноманітними зовнішніми контролюючими організаціями/установами.

⁸⁴ Enterprise risk management – integrated framework. COSO, 2004 / Режим доступу: http://www.coso.org/Publications/ERM/COSO_ERM_ExecutiveSummary.pdf.

⁸⁵ Corporate governance in central government departments: code of good practice. HM Treasury, 2005 // Режим доступу: <http://www.hm-treasury.gov.uk/media/71D/48/daocorp-governance-code.pdf>.



У країнах Європейського Союзу незалежний аудит здійснюють сьогодні Вищі органи фінансового контролю (ВОФК). Є чотири основні типи Вищих органів фінансового контролю, а саме:

1. Аудиторський суд (із судовими функціями). ВОФК семи країн – Франції, Бельгії, Люксембургу, Португалії, Іспанії, Італії та Греції можна віднести до категорії «судів». ВОФК таких країн як Греція і Португалія, є складовими судової системи.

2. Колегіальний орган, який не має судових функцій. Тут прикладом є Нідерланди та Німеччина.

3. Незалежне контрольне управління, очолюване Генеральним контролером. У Великобританії, Ірландії та Данії діє модель контролюючого управління, яке не виконує судових функцій. У цих країнах ВОФК очолює Генеральний контролер.

4. Контрольне управління у складі структури уряду, очолюване Генеральним контролером. Четверта модель є системою, що склалася у Швеції та Фінляндії, де ВОФК належать до структури владних органів. При цьому і Швеція, і Фінляндія мають по дві контролюючі організації: орган, підзвітний урядові, та ще один контролюючий орган, очолюваний членами Парламенту.

Оцінювання

Оцінювання (у широкому сенсі) – це систематична оцінка процесу й результатів політики, порівняння з явно й неявно вираженими стандартами, що повинне сприяти поліпшенню відповідного напрямку політики.

К. Вайс⁸⁶

Процес оцінювання розглядається як компонент більш загальної системи адміністративного контролю в державному управлінні.

⁸⁶ Вайс К.Г. Оцінювання: методи дослідження програм та політики / Пер. з англ. Р.Ткачука та М.Корчинської; Наук. ред. пер. О.Кілієвич. – К.: Основи, 2000. – 671 с.

Оцінювання як елемент системи контролю в державному управлінні є систематичним переглядом головного процесу державної діяльності на його кінцевих етапах.

Е.Ведунг пропонує таке визначення оцінювання: «ретельне ретроспективне визначення достоїнств, вартості та цінності адміністрування, результатів та наслідків дій урядових установ, яке має значення для майбутніх практичних ситуацій»⁸⁷.

Оцінювання розглядається як засіб підвищення раціональності й ефективності, оскільки це механізм моніторингу, систематизації й оцінки дій державних інституцій та їхніх результатів і наслідків. Специфічна роль оцінювання полягає в систематичному накопиченні інформації про наслідки дій, продукцію і адміністративну діяльність задля прийняття раціональніших рішень у майбутньому.

Оцінювання як один із видів адміністративного моніторингу після факту, коли вищі керівники, управлінці вищого і середнього рівня та безпосередні виконавці уповноважують своїх підлеглих або зовнішніх дослідників і консультантів на з'ясування того, як розвиваються різні етапи адміністративного процесу, який вигляд мають продукція і наслідки, чи наслідки є результатом державної діяльності і чи немає інших, дешевших засобів досягнення тієї самої мети. Оцінювання також може виконуватись як засіб самооцінки з метою навчання і самовдосконалення.

Результати оцінювання можуть доводитись до відома різних аудиторій: вищих керівників, управлінців, службовців, які приймають рішення.

Перелік загальних способів проведення оцінювання:

- ❖ залучення до роботи експерта як штатного працівника;
- ❖ звернення до сторонньої дослідно-оцінювальної чи консалтингової організації;
- ❖ оголошення конкурсу на проведення оцінювання за допомогою спеціальної процедури;
- ❖ проведення оцінювання вченим-дослідником з академічного середовища (як підтвердження правильності теорії на практиці) і звернення по субсидування за результатами оцінювання.

Оцінювання здійснюється за *такими* універсальними критеріями як:

⁸⁷ Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / Пер. з англ. В.Шульга. – К.: Всеуито, 2003. – 350 с. – с. 20.

- ❖ результативність,
- ❖ економічність
- ❖ ефективність,

Результативність показує, чи виконані задачі в результаті здійснення відповідної діяльності. Для аналізу результативності звичайно потрібно оцінити результат або наслідки даної діяльності.

Економічність має на увазі мінімізацію вартості ресурсів або державних засобів, використовуваних для здійснення конкретної діяльності (витрат), з урахуванням забезпечення необхідної якості. Економічність – це «ефективне господарювання» у відношенні витрат державних засобів.

Ефективність зв'язана з економічністю. Як і при оцінці економічності, в оцінці ефективності роботи аналізується використання засобів, але з додатковим питанням – чи використовувалися засоби *для досягнення даних результатів* оптимальним чином або можна було б домогтися результатів тієї ж якості й у той же термін, але з меншими витратами. Аналіз ефективності витрат – лише один з компонентів оцінки ефективності роботи. Інші компоненти можуть включати терміни, якість результатів роботи і т.ін.

Ефективність використання робочої сили залежить від багатьох факторів: організаційних (досконалість організації виробництва та праці), соціально-економічних (умови праці, матеріальне та моральне стимулювання), матеріально-технічних (прогресивність техніки і технологій, що застосовуються) тощо. Разом з тим забезпечення ефективності праці багато в чому залежить від досконалості застосування системи мотивації трудової діяльності працівників. Не є виключенням і державна служба.



Оцінювання відповідальності (підзвітності) здійснюється з метою формування бази інформаційно-аналітичних даних про рівень ефективності суб'єкта влади і управління щодо реалізації делегованих йому повноважень або виконання ним покладених на нього обов'язків. Завдяки методиці оцінювання відповідальності орган, який делегує повноваження, отримує процедурну можливість здійснювати моніторинг діяльності суб'єкта, якому делеговано його повноваження, утримувати його дії у визначених рамках, запобігати зловживанням, нести відповідальність за свої дії, а також відслідковувати



процес використання бюджетних коштів, які йому виділяються, або процес сплати до бюджету коштів, які отримує цей суб'єкт від виконання делегованих йому повноважень. Оцінювання відповідальності (підзвітності) є методом підвищення динаміки адміністративного і впровадження громадського контролю, розподілу влади і повноважень, скорочення обсягів управлінської діяльності держави шляхом делегування регуляторних функцій недержавним суб'єктам, і водночас встановлення механізмів контролю і моніторингу за їхньою діяльністю, що запобігає зловживанням делегованими повноваженнями, неефективності й неправомірності їх виконання.

Аудит

Процес оцінки роботи називають по-різному, у тому числі «аудитом», «аудитом функціонування», «аналізом ефективності роботи» і «оцінкою співвідношення витрат і результатів».



Аудит є невід'ємною складовою контрольної системи, мета якої полягає у виявленні відхилень від прийнятих стандартів та порушень принципів законності, ефективності, доцільності використання фінансових ресурсів та економності в управлінні ними. Наслідки аудиту повинні давати можливість вживати швидких коригуючих заходів, які б запобігали повторенню цих порушень.

Існують **два основні види аудиту**:

фінансовий аудит (фінансовий аудит відповідності (правильності, законності) (financial audit)); аудит діяльності (аудит адміністративної діяльності (performance audit)).

Обидва види аудиту мають певні **підвиди**.


Фінансовий аудит поділяється на аудит фінансового менеджменту та аудит фінансової звітності.

Аудит діяльності поділяється на аудит економії, аудит продуктивності та аудит ефективності.


Фінансовий аудит

Аудит відповідності (правильності, законності), або *фінансовий аудит*, передбачає перевірку:

- ❖ бухгалтерських записів та фінансової звітності;
- ❖ фінансових систем та окремих трансакцій щодо дотримання встановлених правил;
- ❖ функціонування внутрішнього контролю та аудиту;
- ❖ правильності та доцільності адміністративних рішень, які приймаються об'єктом аудиту, тощо.

	<p>Фінансовий аудит повинен відповідати таким умовам: Існування чітких правил: а) повноважень для проведення фінансових операцій; б) відповідальності за збереження фінансів.</p> <p>Повинно бути встановлено, що гроші витрачалися лише на те, на що повинні були витратитися.</p> <p>Інформація про прийняття рішень та перевірки повинна бути повною, точною, вчасною та регулярною.</p> <p>Фінансовий менеджмент повинен відповідати правилам, встановленим законодавством та нормативно-правовими актами. Також слід перевірити, чи персонал організації розуміє та виконує ці принципи менеджменту на практиці.</p>
---	--

За результатами фінансового аудиту аудиторами дається відповідь на питання: чи рахунки прозорі; чи мають рахунки помилки; чи відповідають дії призначенням, законам, домовленостям тощо.

	<p>У деяких країнах аудит відповідності (правильності, законності) набуває форми попереднього (профілактичного) контролю публічних витрат через погодження таких витрат вищим органом аудиту. При цьому попередній (профілактичний) контроль здійснюється для запобігання порушенню та супроводжується негайною санкцією – заборонаю повноважень розпорядника коштів у разі виявлення юридичної або бухгалтерської невідповідності.</p>
---	---

Розрізняють два **види** аудиту фінансового менеджменту: міністерські та міжвідомчі.



У багатьох країнах конституція або законодавство надають вищій аудиторській установі право на проведення в тій або іншій формі оцінки роботи або аудита функціонування. У деяких країнах аудиторська установа у визначених умовах зобов'язана проводити аудит функціонування або виносити висновок про надійність показників роботи, опублікованих організацією в щорічних звітах або подібних документах. Навіть у тих країнах, де конституція або законодавство не вимагають, щоб вища аудиторська установа оцінювала економічність, ефективність і результативність роботи організацій, у поточній практиці помітна тенденція до включення подібної роботи з фінансового аудита й аудита відповідності. Така оцінка роботи найчастіше вимагає від аудитора винесення професійного висновку про ефективність і результативність структур і порядку роботи організації, а також економічності її діяльності.


Аудиторські установи займаються, як правило, фінансовим аудитом. Однак аудит діяльності/функціонування вони також вважають частиною своїх обов'язків. Аудиторські стандарти Міжнародної організації вищих аудиторських установ говорять, що повний державний аудит включає аудит діяльності/функціонування.

Регуляторний аудит


Регуляторний аудит – інституційна процедура або система процедур і процесів аналізу ефективності адміністративного управління органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та держави в цілому. Регуляторний аудит, зокрема, може складатися з оцінки наявних ресурсів і засобів адміністративного регулювання, аналізу ефективності їх використання, комбінування й перетворення на інтегровані, якісно вищі ресурси адміністративного впливу, можливості й перспективи збалансування інтересів громадян, суб'єктів господарювання і держави

Упродовж останніх десятиліть у світовій практиці державного управління повсюдно впроваджується новий вид контролю – аудит адміністративної діяльності (performance audit). До його різновидів відносять ще аудит «цінності за гроші» (value-for-money audit).

Аудит діяльності/функціонування (аудит «цінність за гроші»)

	<p>Аудит адміністративної діяльності (ААД) у своїй сучасній формі зародився у Швеції в середині 60-х років на основі теорії «трьох Е» («3 Е»), тобто на тих головних елементах, які характеризують стан управління публічними ресурсами: 1) економія (economy) – ощадність, бережливість, ступінь мінімізації витрат з огляду на якість продукту – «витрачати менше»; 2) ефективність (efficiency) – продуктивність, ступінь корисності споживання ресурсів для створення продукту – «витрачати добре»; 3) результативність (effectiveness) – дієвість, успішність, рівень досягнення мети – «витрачати мудро».</p> <p>Отже, аудит діяльності/функціонування передбачає:</p> <ul style="list-style-type: none">оцінку економічності адміністративної діяльності відповідно до оптимальних принципів, практики і правил управління;оцінку ефективності використання трудових, фінансових і інших ресурсів, у тому числі аналіз інформаційних систем, показників якості, інструментів контролю і процедур, застосовуваних організацією для усунення виявлених недоліків;оцінку результативності роботи в змісті здійснення задач організації, а також оцінку дійсних результатів її діяльності в порівнянні з плановими.
---	--

При цьому виділяють два основних підходи реалізації аудиту адміністративної діяльності. Перший орієнтований на результати адміністративної діяльності; другий – на проблеми, що виникають у суспільному житті та пов’язані з неефективним управлінням.

	<p>Аудит адміністративної діяльності не належить ані до фінансово-економічного, ані до адміністративного аудиту (в сучасному вітчизняному розумінні). В ході аудиту адміністративної діяльності контрольно-ревізійні заходи не проводяться, не розглядаються питання законності, відповідності та доцільності тих чи інших управлінських заходів. Він не спрямований на викриття недбалості дій управлінців, порушення законодавства або недотримання фінансово-господарської дисципліни;</p>
---	--



не ставить за мету виявлення порушників для притягнення до відповідальності.

Головною метою аудиту адміністративної діяльності є визначення сфер, адміністративна діяльність у яких є неекономною, неефективною або нерезультативною, і на підставі глибокого аналізу причин виникнення цих недоліків та за результатами вивчення «кращої практики» застосування управлінських підходів запропонувати дієві напрями або шляхи удосконалення управління у цій сфері, що пов'язується із чинниками поліпшення рівня життя громадян.



На відміну від аудиту відповідності (правильності, законності), при аудиті адміністративної діяльності вивченню підлягають не лише фінансові операції, а й *уся діяльність, включаючи як організаційну, так і адміністративну системи*. Дослідження може проводитися як стосовно окремої управлінської одиниці, кількох підрозділів однієї мережі, так і щодо системи взаємопов'язаних ділянок різних секторів.

Загалом у ході аудиту адміністративної діяльності:

- ❖ здійснюється моніторинг законодавчих та нормативно-правових актів;
- ❖ аналізуються інформаційно-статистичні дані; вивчається важливість та обґрунтованість урядових програм;
- ❖ опрацьовуються матеріали фінансово-економічних перевірок, наукових досліджень вітчизняного та зарубіжного досвіду розв'язання певної проблеми.

Основним **методом збору інформації** є інтерв'ювання та анкетування фахівців галузі. Для правильного оцінювання набутої інформації застосовується певний набір критеріїв, які є досить гнучкими і визначаються самими аудиторами.



Аудит адміністративної діяльності – це системне тематичне дослідження з метою виявлення резервів економії публічних ресурсів, шляхів підвищення ефективності діяльності окремих ланок управлінської системи та вдосконалення напрямків досягнення результативності прийнятих рішень у державному управлінні.



Загальні завдання оцінки роботи організацій у різних країнах різні. Вони можуть визначатися в основних положеннях закону про вищу аудиторську установу, або встановлюватися самою аудиторською установою. У цілому, більшість аудиторських установ створюються для здійснення однієї або більш з наступних загальних *завдань*:

- надання законодавчому органу або відповідному органу управління незалежної гарантії економічного, ефективного і/або результативного здійснення встановлених напрямків діяльності;
- надання законодавчому органу або відповідному органу управління незалежної гарантії надійності показників роботи або звітів про роботу організації, яка перевіряється;
- виявлення ділянок неефективної роботи і тим самим допомогу даній організації або відповідному органу управління в підвищенні економічності, ефективності і/або результативності роботи;
- виявлення прикладів кращих методів організації роботи і доведення їх до відома організації, що перевіряється, і/або відповідного органа управління.

Вимоги до якості, що повинні дотримуватися в оцінці роботи організацій, подібні з вимогами, пропонованими до фінансових аудитів.

Якість результатів оцінки:

- Об'єктивність.
- Надійність.
- Корисність.

Якість процесів оцінки:

- Законність.
- Ефективність.
- Взаємини з організацією, що перевіряється.
- Документування.

Розрізняють три види аудиту діяльності

1) Аудит економії

Аудити економії відповідають на питання, чи вартість ресурсів, що були використані для проведення діяльності, мінімізо-

вано для досягнення належної якості. Чи економно купувалися та використовувалися ресурси? Визначити економність можна лише за допомогою зовнішнього критерію. Отже, слід сконструювати (зовнішні та внутрішні) критерії визначення економії (продуктивності/ефективності). Тут можна застосовувати «ресурсну звітність».

2) Аудит продуктивності

Аудит продуктивності досліджує відношення між результатом (у виразі товарів, послуг тощо) та ресурсів, що були використані для отримання цих результатів. Чи оптимально було використано ресурси, а чи можна було досягти тих самих результатів з меншими витратами ресурсів.

3) Аудит ефективності

Аудит ефективності досліджує, чи були досягнуті цілі та відношення між очікуваним та реальним результатом діяльності.

В багатьох країнах конституція або законодавство надають рахунковій палаті право здійснювати певний аудит діяльності. Глобальні цілі аудиту діяльності відрізняються залежно від країни. Загалом більшість рахункових палат мають на меті досягти одну з таких глобальних цілей:

- ❖ надати законодавцю зовнішнє підтвердження економного, ефективного та/або продуктивного впровадження політики (або ж відмовити у такому підтвердженні);
- ❖ надати незалежне підтвердження достовірності показників або звітів про діяльність, яку публікує даний орган (або ж відмовити цьому органу у такому підтвердженні);
- ❖ визначити, в яких сферах діяльність є неефективною і таким чином допомогти організації, яка проходить аудит, або уряду в цілому підвищити свою економність, ефективність або продуктивність;
- ❖ визначити приклади «доброї практики» і привернути до них увагу уряду та/або організацій, що проходять аудит.

Оцінювання впливів політики

Категорія оцінювання є синонімічною до термінів «експертиза», «рейтинг» та «оцінка» і означає уточнення інформації стосовно вартості чи цінності наслідків (впливів) політики.



Оцінювання політики – це систематична оцінка якості й ефективності політики, результатів її здійснення для вивчення її впливу на суспільство і вироблення рішень⁸⁸.

Переважає більшість методик для виконання цього завдання побудовані на статистичних методах та намаганні взяти під контроль (чи нейтралізувати) сторонні причинно–наслідкові змінні величини. Оцінювання програм є сферою, у якій використовуються технології з соціальних наук, застосовуються знання з таких наук, як право, логіка, етика тощо⁸⁹.

Щодо оцінки впливів політики варто розрізняти «цільові групи» та «бенефіціаріїв».



Цільові групи – це групи, на які держава повинна впливати
Бенефіціарії – це групи, для яких такий вплив є вигідним та цінним

В сучасній українській практиці державної служби метод оцінювання впливів політики використовується досить рідко, тоді як в західній традиції він є основою перевірок ефективності реалізації державних програм і недержавних проектів.

⁸⁸ Система розробки і здійснення публічних політик в Україні / Під ред. Дем'янчука О. – К.: видавництво «Факт», 2004. – 220 с. – С. 19.

⁸⁹ Scriven M. Evaluation Thesaurus.- Fourth Editionю – SAGE Publication, 1991 – 391 p. – P. 4.

РОЗДІЛ 2.3. КАДРОВА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ



Під **кадровою політикою** розуміється загальний курс і послідовна діяльність держави щодо формування вимог до державних службовців, їхнього добору, підготовки і раціонального використання з урахуванням стану і перспектив розвитку державного апарату, прогнозів щодо кількісних і якісних потреб в кадрах державних службовців.

Сьогодні кадровий потенціал державних службовців є важливим стратегічним фактором успішного проведення соціальних, економічних та політичних перетворень.



Велика Британія. Уся система найму, навчання і просування по службі в Великобританії організована так, щоб створити тип професійного керівника, адміністратора широкого профілю.

Франція. Аналогічна система домінує і у Франції.

Державна кадрова політика, яка проводиться останнім часом в країнах ЄС, спрямована на прийняття заходів щодо розвитку професійного й творчого потенціалу працівників представницької та виконавчої влади. Вирішуючи ці завдання державні служби стикаються з низкою проблем, причинами яких називаються:

- ❖ демографічні: посади працівників, які йдуть на пенсію, не заміщуються (скорочення чисельності службовців та перевантаження на роботі);
- ❖ рівень доходів нижчий, ніж в приватному секторі;
- ❖ образ державної служби втрачає привабливість;
- ❖ неефективне управління людськими ресурсами (процедури важливіші за результати, вислуга років важливіша за ефективність, виконання наказів важливіше за мотивацію).

Принципи відбору



Закон України «Про державну службу» визначає умови прийняття на державну службу (ст. 15), встановлює



випробувальний термін при прийнятті на державну службу (ст. 18), а також встановлює умови проходження державної служби (ст. ст. 24-29)⁹⁰.

Те, що державна служба розвивається таким чином, що прийом на службу здійснюється на основі кваліфікації і відповідно до загальних правил, а не за політичною вказівкою або відповідно до права успадкування, з історичної точки зору є досить новим явищем для Європи. Державна служба покликана задовольняти вимоги професійної кваліфікації і нейтралітету.



Побудова професійного державного апарата вперше почалася Наполеоном у 1798 році у Франції, у Великобританії – з реформ Маколея (1834 р.), доповіді Тревельяна, представленої парламентові в 1854 р. Уже тоді рекомендувалося скасувати систему патронажу, замінити її відкритими конкурсними іспитами, і проводити їх під спостереженням центральної екзаменаційної комісії. Перевага при відборі, однак, віддавалося гуманітарній освіті.

Процедури найму співробітників, передбачені в системах державної служби країн-членів ЄС, намагаються поєднати два **принципи**:

- ❖ одним із цих принципів є *право рівного доступу* будь-якого кваліфікованого громадянина до державної (цивільної) служби. Кожен громадянин має право на зайняття публічної посади, за умови, що він/вона відповідає загальним вимогам, передбаченим у законі, а також окремим вимогам, які зазначаються в оголошенні про вакансії;
- ❖ інший принцип говорить про зацікавленість державного управління в найманні *кращих кандидатів* на державну (цивільну) службу.



Добір персоналу – це процес оцінки професійних якостей претендентів, визначення придатності кожного з них для виконання посадових обов'язків.

⁹⁰ Закон України від 16 грудня 1993 р. // Державна служба в Україні: Зб. нормат. актів. – К.: Юрінком Інтер, 2002 – С. 9-23 // Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-1>.



Професійний добір – це комплекс заходів, спрямованих на забезпечення відповідності індивідуально-психологічних особливостей кандидата на державну службу вимогам професійно-посадової діяльності в органах державної влади.

Країни, які знаходяться під впливом французької концепції державного управління (Іспанія, Португалія, Італія і, звичайно ж, Франція), частіше підкреслюють важливість принципу рівного доступу, у той час як інші країни, такі як Голландія або скандинавські країни, воліють приділяти увагу найму найбільш підходящих на посаду кандидатів. Це означає, що разом із попередньою освітою і додатковими освітніми і підготовчими заходами, у яких брали участь кандидати, процес найму також націлений на виявлення особистого досвіду, професійних досягнень і навіть психологічних характеристик кандидатів, щоб із самого початку гарантувати прийнятний стандарт роботи на тій чи іншій посаді.

Однак, варто зазначити, що тим чи іншим чином (більшим чи меншим) обидва принципи виявляються майже в кожній країні ЄС.



Країни з давньою історією абсолютистських або деспотичних політичних режимів приділяли особливу увагу принципу рівного доступу через формально закріплені правила. Дана реакція була способом знищення давньої практики непотизму, політичного патронажу і торгівлі посадами в державних органах.

В Документі Копенгагенської наради Конференції з людського виміру, до числа умов життєздатної демократії відноситься «розвиток неупередженої й ефективної державної служби, у рамках якої прийом на роботу і просування по службі ґрунтується на системі особистих достоїнств»⁹¹.

Країни-члени ЄС, незалежно від їхньої конкретної системи державної служби, розробили системи найму персоналу, беручи до уваги обидва принципи, і виробили процедури, призначені для добору кращих кандидатів і гарантування права рівного доступу всім громадянам через систему відкритого конкурсу.

⁹¹ Международные акты о правах человека: Сборник документов / сост. В. А. Карташкин, Е. А. Лукашева. – М.: Изд. группа НОРМА-ИНФРА. М., 2000. – 784 с. – С. 660.



Існує ряд виключень із правила про відкритий конкурс, як, наприклад, у випадку з Голландією, де вакансії звичайно заповнюються відповідно до вибору керівника відповідного департаменту. Однак, рішення керівника департаменту не може бути довільним, оскільки він зобов'язаний відібрати найбільш підходящих кандидатів на посаду.

Варто підкреслити, що на відміну від США і Німеччини, де панує концепція спеціалізації службовця в держапараті, у Франції і Великобританії превалюють положення про необхідність широкої готовності для виконання як адміністративних, так і технічних функцій. Французька державна служба прагне підбирати чиновників з досить високим рівнем загальної культури, здатних виконувати найрізноманітніші функції.

У західній системі *відбору кадрів* на державну службу відпрацьовані механізми добору шляхом тестувань/іспитів, співбесід та найму через «агентства/фірми» і т.ін.

Конкурсний екзамен/тестування	Співбесіда	Найм через «агентства»
Франція, Німеччина, Австрія, Іспанія, Ірландія, Португалія, Греція, Італія, Люксембург + Європейська Комісія	Швеція, Фінляндія, Данія	Великобританія, Нідерланди, Бельгія



Конкурс – це соціально-правовий метод оцінювання якостей (ділових, професійних, моральних психофізіологічних) претендентів у певній послідовності за встановленими правилами, базується на демократичних принципах, що дозволяє відібрати на конкретні посади найкращих. Конкурс є основним засобом реалізації громадянами конституційного права на доступ до державної служби⁹².

Конкурс на заміщення посади – певний порядок займання посад. Конкурс на заміщення посади

⁹² Алюшина Н.О., Журавльова І.І. Посібник для слухача до курсу «Управління персоналом». – Київ: Проект РАУСІ «Запровадження європейських стандартів державного управління в Україні». – 2007.



здійснюється з метою систематичного поліпшення складу кадрів. Право вибору працівника з претендентів належить не адміністрації, а раді організації. Це забезпечує об'єктивність оцінки ділових якостей кандидатів на посаду. Вибір за конкурсом – обов'язкова умова, яку обов'язують перед укладанням контракту між працівником та організацією⁹³.

Тестування – це метод, який забезпечує точне визначення наявного стану кандидата відповідно до посадових вимог, його потенційного розвитку, в результаті застосування якого діагностиці піддаються якості та характеристики претендентів – професійні знання, ділові якості, досвід роботи, здібність до управлінської діяльності, аналітичні та організаційні здібності, широта поглядів, темперамент, задатки лідера, комунікабельність, впевненість у собі⁹⁴.

Співбесіда (інтерв'ю) – це метод оцінювання відповідності кандидата портрету ідеального співробітника, його здатності виконувати службові обов'язки, потенціалу професійного росту, наявності передумов для успішної соціалізації в новому колективі, вміння співпрацювати з колегами, підлеглими і керівниками, виявлення очікувань претендента стосовно перспектив кар'єри, оплати та умов праці, бажання поділяти цінності та цілі організації. Це двосторонній процес, оскільки організація оцінює претендента, а претендент оцінює організацію з точки зору її відповідності власним уявленням та інтересам⁹⁵.

Агенції (фірми) з найму працівників – посередницькі організації, які виконують замовлення організацій, які мають потребу у спеціалістах конкретної кваліфікації та профілю. За певну плату агенції (фірми) з найму працівників здійснюють пошук необхідних спеціалістів і пропонують кандидатів організаціям, які їх замовили⁹⁶.

⁹³ Там же.

⁹⁴ Там же.

⁹⁵ Там же.

⁹⁶ Там же.



Кулуарний добір кадрів – метод добору кадрів за допомогою закулісних угод, махінацій в обхід установленого порядку призначення посадових осіб у державному апараті та інших організаціях. Кулуарний добір кадрів прихований від суспільства; він здійснюється групою зацікавлених впливових осіб з метою «проведення» потрібних людей на відповідні посади [Алюшина Н.О.].

У деяких країнах також розрізняють **зовнішній і внутрішній** найм. *Зовнішній* найм відкритий для кожної особи, яка відповідає загальним вимогам, передбаченим у законі й оголошенні про вакантну посаду. Так званий *внутрішній* найм звичайно обмежується державними (цивільними / публічними) службовцями, які вже працюють у даній установі, і використовується в основному для просування по службі.



У кар'єрних системах зміст процедур найму в основному складається з перевірки, спрямованої на тестування знань кандидатів, при цьому всі кандидати повинні мати вищу (університетську) освіту і диплом.

Як правило, в кар'єрних системах після найму йде період випробування. Протягом цього терміну, який триває від декількох місяців до декількох років (у залежності від конкретних правил країни, органу, посади) найнятий державний (цивільний) службовець повинний брати участь у ряді загальних і спеціальних навчальних заходів і паралельно може також навчатися в старших державних (цивільних) службовців на роботі. Наприкінці випробувального терміну державний (цивільний) службовець може бути або звільнений з державної (цивільної) служби за незадовільну роботу, або одержати підтвердження про одержання постійної довічної роботи державного (цивільного) службовця.

В деяких установах (організаціях) процес відбору складається з 7-23 етапів різноманітних випробувань, що дає можливість виявити найкращих із претендентів на посаду.

Для підбору діячів урядового рангу на Заході склалися особливі традиції та форми.



Іспанія. Особа могла стати державним службовцем за класичною кар'єрною системою (*oposición*), або в результаті звичайного перегляду резюме та подальшої процедури інтерв'ю спеціалізованою комісією (*concurso*). Існує також комбінація зазначених двох процедур (*concurso-oposición*), у рамках якої на першому етапі проводиться класична перевірка і оцінюється кандидат (*oposición*), а на другому – ті, хто пройшли успішно перший етап і одержали оцінки, допускаються до етапу *concurso*, на якому докладно вивчається резюме кандидата згідно заздалегідь визначеного набору характеристик, викладених в оголошенні про вакансії. Додаткові дипломи, атестати або сертифікати про навчання не розглядаються в якості суттєвих, навіть якщо вони є необхідними для здійснення діяльності на цій посаді. Результатом усієї процедури є підсумовування оцінок. Кандидати оцінюються незалежною комісією, яка складається з представників адміністрації (міністерства або агентства), університетів, міністерства державного управління (державної служби). Рішення цих комісій можуть бути оскаржені в суді.

Велика Британія. Усі державні службовці розділені на категорії і групи, усередині яких посади розподілені за розрядами (ступенями). Англійська система підбору кадрів заснована на умінні людини творчо, нетрадиційно підійти до вирішення проблеми, а не просто володіти необхідними професійними знаннями. Набір старших службовців (з 7-го по 1-ий розряди) і деяких інших кандидатів здійснюється Комісією державної служби (утворена в 1855 р.). Для цього проводяться конкурсні письмові іспити і співбесіди. Останнім часом перевага віддається усним співбесідам, особливо при наборі на посади високопоставлених службовців. Іспити і співбесіди для заміщення цих посад проводяться звичайно за програмами університетів Оксфорда і Кембриджу, що і поставляють основну частину чиновницької еліти. У Великобританії усе більшого значення набуває конкурс. Загальними зусиллями були сформульовані «три компетенції», необхідні для кандидата на державну службу: інтелект, уміння домагатися результату й уміння спілкуватися з людьми.



Для набору в адміністративний клас приймаються заяви від випускників університетів у віці 20-28 років. При наборі чиновників у третю групу формально не потрібно відповідати будь-яким освітнім цензам, але розраховувати на успіх можуть лише ті, хто отримав освіту, відповідну програмі іспиту. З 1971 р. іспит проводиться за так званим «методом II». Він включає три ступені: письмові доповіді із загальних предметів, тести і інтерв'ю (остаточний відбір державних службовців). Ті, хто пройшли конкурс, одержують від комісії посвідчення службовця, що дає право на заміщення відповідної посади. Вони стають довічними (до досягнення пенсійного віку) службовцями. Їм гарантується зайнятість, а передчасні відставки і звільнення вкрай рідкі.

Німеччина. В законодавстві зазначені особливі характеристики, які дозволяють претендувати на звання державного службовця. Насамперед, стосовно громадянства, потрібно бути німцем. Особа, яка претендує на посаду в державній службі, повинна надати гарантії своєї політичної благонадійності, тобто готовності в будь-який час виступити на захист конституційного ладу. Крім цього, необхідно володіти необхідною професійною підготовкою відповідно рівню службовчої ієрархії⁹⁷. До служби на нижчому рівні (А1-А5) допускаються особи, які успішно закінчили народну школу і пройшли підготовчу службу (п. 16 Федерального Закону про чиновників – ФЗЧ), службі на середньому рівні (А6-А9) – особи, які успішно закінчили народну школу, пройшли службову підготовку протягом року і здали спеціальний іспит для прийому на посаду середнього рівня (п. 17 ФЗЧ). Значно більш жорсткі вимоги пред'являються до кандидатів на службу вищого рівня. Так, до вищого рівня 1 ступеню допускаються особи, які успішно закінчили середню школу, пройшли спеціальну підготовку протягом 3 років і склали іспит за вимогою цього рівня (п. 18 ФЗЧ). До служби на вищому

⁹⁷ Государственное право Германии: Сокр. пер.нем. 7-том. изд.: [В 2 т. / Редкол.: Б.Н.Топорнин (отв. ред.) и др.; Предисл. Б.Н. Топорнина]; Рос. АН. Ин-т государства и права. – М.: ИГПАН, 1994. – Т. 1. – 311 с. С. 48.



рівні 2 ступеню допускаються особи з вищою освітою, які склали перший державний іспит, пройшли підготовчу службу протягом 2 років і склали другий іспит (п.19 ФЗЧ)⁹⁸. Серед сфер, з яких рекрутується персонал, на першому місці стоїть юстиція, потім – економіка і соціальні науки. Професія юриста в Німеччині традиційно надавала найкращі можливості для прийому на державну службу. Закон 1953 р. порушив «юридичну монополію». Відповідно до даного закону, вища освіта в сфері економіки і суспільних наук прирівнюється до юридичної, тобто визнається достатньою для обіймання керівних посад на державній службі.

Франція. Відповідно до законодавства, особа не може бути призначена на посаду в системі державної служби якщо вона: не має французького громадянства; не задовольняє вимоги відповідної моральної поведінки; порушує законодавство про військову службу (кандидат повинний або завершити військову службу, або бути звільнений з неї⁹⁹). При прийомі на службу державних службовців Франції умови їхньої роботи не оговорюються (що практикується при відборі працівників приватних підприємств). Вони визначаються нормативними актами, положення яких поширюються на усіх державних службовців відповідної категорії. Трудове законодавство не поширюється на чиновників. Теоретично добір кандидатів на посади здійснюється на основі єдиного критерію – здатності виконувати покладені на них обов'язки. Це визначається оцінкою професійної кваліфікації. Існує Інструкція 1946 р., яка встановлює коло обов'язків і необхідний освітній рівень для кожного класу. Конкурсні іспити в клас А спрямовані на виявлення значних загальних і технічних знань і повинні залишити впевненість у тому, що кандидат має достатні інтелектуальні здібності і твердий характер. Необхідний також диплом про закінчення вищого навчального

⁹⁸ Комментарии к Федеральному закону «Об основах Государственной службы Российской Федерации» и законодательству о государственной службе зарубежных государств. – М.: Городец, 2000. – 240 с.

⁹⁹ Там же.



закладу. Кандидат на посаду в клас В повинний уміти визначати й оцінювати діяльність осіб, які знаходяться під його керівництвом. Це досить складна функція, оскільки застосування загальних розпоряджень вимагає більшої гнучкості і професійних знань. Конкурсні іспити на посади цього класу носять більш технічний характер, ніж іспити у вищій клас А. Однак і тут згідно інструкції потрібен високий рівень загальноосвітніх і професійних знань. Конкурсні іспити в клас С (члени якого зайняті виконанням технічних завдань) покликані виявляти саме виконавчо-технічні навички, здатність до особистої ініціативи в даному випадку не потрібна. Для заміщення посад класу D підходять працівники, які не володіють спеціальною професійною кваліфікацією, тому конкурсні іспити не виходять за межі програми загальноосвітньої школи.

Конкурсна комісія комплектується з компетентних фахівців, відомих своєю неупередженістю. Вона цілком незалежна від адміністрації. Конкурс включає письмовий і усний іспити. Письмовий іспит може приймати самі різні форми: завдання може складатися з редагування тексту, підготовки досьє і т.ін. Під час усного іспиту оцінюється загальна культура кандидатів, їхні спеціальні знання, а також здатність логічно викладати свої думки. Іноді кандидати проходять тестування.

Головним принципом відбору на конкурсі є не професійні якості претендентів, а загальна ерудиція й елегантність стилю викладу, у основі яких повинна бути класична гуманітарна освіта¹⁰⁰.

Різні міністерства організують конкурси прямого набору в державні установи. Це французька специфіка, що відрізняє дану модель від британської і німецької.

Французький досвід підбору елітних кадрів для адміністрації виявився затребуваний Євросоюзом.

Країни ЦСЄ. Існуючі процедури й умови найму державних службовців (брак кандидатів, неоднорідність

¹⁰⁰ Практика государственного управления во Франции: статус государственного служащего, ответственность администрации, аудит и контроль госсектора. – М., 1999. – 351 с. – С. 48.



критеріїв добору і т.ін.) є однією з основних проблем для країн колишнього соціалістичного табору. З моменту початку перехідного періоду був зроблений значний крок уперед: скасовано централізований партійний контроль; упроваджені нові методи підбору персоналу; підвищується роль загальної кваліфікації службовців. Застосовуються «сучасніші» методи, такі, як інтерв'ю і тести, спрямовані на визначення здібностей до управлінської роботи. Як і в багатьох країнах Заходу, застосовується конкурсний відбір, відбір на основі подачі заяв¹⁰¹.

В узагальненому вигляді процедури вступу та проходження державної служби в країнах Європи можна представити у такому вигляді:

Вступ на державну службу	Країни Європи – «кар'єрна система»	Англосаксонські країни (крім Великобританії) – посадова система
1. Вимоги, що пред'являються до кандидатів	Стандартні; в ЄС – громадянство будь-якої країни ЄС	Стандартні
2. Проведення конкурсу		
- організатор	Спеціальний державний орган; централізована система	Організація-працедавець; децентралізована система
- характер посади, на яку проводиться конкурс	Тип посади, без зазначення місця роботи	Конкретна посада і робоче місце в даній організації
- зміст конкурсних іспитів	Усні і письмові екзамени із загальної культури, навичок логічного мислення, спеціальності і/чи із правових, політичних, економічних дисциплін	Психологічні і управлінські тести, співбесіди
3. Позаконкурсне надходження на державну службу (виняток)	- радники і помічники виборних посадових осіб (чисельність і оклад визначається законом) - ніщі посади (виконавчих органів) – з випробувальним терміном 3-4 роки - деякі посади (визначені законом) можуть займатися особами, які не мають статусу службовців	- радники і помічники виборних посадових осіб (чисельність і оклад визначається законом) - вищі чиновники – на розсуд політичних посадових осіб (список посад визначається законом) - деякі посади (визначені законом) можуть займатися особами, які не мають статусу службовців
4. Призначення на посаду	Чиновники призначаються пожиттєво	Термінові контракти, рідко – безстрокові (при наявності певного стажу)


¹⁰¹ Promoting Performance and Professionalism in the Public Service. SIGMA Working Paper № 21. / Режим доступу: <http://www.sigmaxweb.org/dataoecd/52/6/1818959.pdf>.

5. Просування по службі	<ul style="list-style-type: none"> - чин (звання) і посада чітко розрізняються - автоматична кар'єра: просування на підставі вислуги (позначається на оплаті, іноді на чині, але не на посаді) - «швидка кар'єра»: участь у внутрішніх конкурсах; усередині організації – за рішенням керівництва, поки дозволяє чин - система «закритого набору»: у конкурсі на керівні посади беруть участь тільки службовці із стажем 	<ul style="list-style-type: none"> - чин і посада не розрізняються - автоматичної кар'єри немає; можуть бути надбавки за стаж, але вони не пов'язані із службовим зростанням - «швидка кар'єра»: участь в конкурсі на вищу посаду; усередині організації – за рішенням керівництва - система «відкритого набору»: у конкурсі на керівні посади бере участь будь-який громадянин, відповідний вимогам
6. Відставка з державної служби	<ul style="list-style-type: none"> - за власним бажанням - вихід на пенсію (обов'язковий) - посадові злочини - при скороченні – безстроковий резерв і надання нової роботи при першій же вакансії 	<ul style="list-style-type: none"> - за власним бажанням - вихід на пенсію (обов'язковий) - посадові злочини - при скороченні, чи закінченні терміну контракту, службовець може бути звільнений

В Україні розповсюдженою є практика здійснення оцінювання при відборі претендентів на посади державних службовців у формі іспиту з питань соціально-політичного та нормативно-правового характеру. Європейська ж практика будується на застосуванні комплексних методик оцінки персоналу. Процес найму є комбінацію перевірки, докладного вивчення резюме і інтерв'ю.

Оцінювання діяльності державних службовців

Процес оцінювання розглядається як компонент більш загальної системи адміністративного контролю в державному управлінні, як засіб підвищення раціональності й ефективності, оскільки це механізм моніторингу, систематизації й оцінки дій державних інституцій та їхніх результатів і наслідків.

	<p>В жодній країні ЄС не існує універсальної системи оцінювання. В цілому розрізняють підходи залежно від професійних якостей працівника (<i>attribute-oriented approach</i>), (інтелект, креативність, досвід та кваліфікація) і підходи залежно від якості роботи (<i>job-oriented approach</i>). В останньому випадку оцінюється, головним чином, ставлення працівника до роботи. Підхід, орієнтований на результат, передбачає оцінювання</p>
---	---



результатів роботи (наприклад, у формі цільових угод). Зокрема, цілі, критерії та сам процес оцінювання абсолютно різні. У країнах ЄС спостерігаються загальні тенденції щодо зменшення ролі попередньої оцінки та оцінювання особистих якостей¹⁰². Таким чином, виникає необхідність створення такої процедури оцінювання, котра служила б основою для прийняття рішень стосовно оплати та підвищення по роботі та водночас виконувала б функції комунікації та діалогу¹⁰³.

Оцінювання також може виконуватись як засіб самооцінки з метою навчання і самовдосконалення.



Система методів оцінки управлінського персоналу – сукупність методів оцінки, які уможливають формування комплексної всебічної об'єктивної характеристики управлінського персоналу на всіх стадіях його трудової діяльності – від приймання на роботу до звільнення з організації.

Перелік загальних **способів проведення оцінювання** включає:

- ❖ залучення до роботи експерта як штатного працівника;
- ❖ звернення до сторонньої дослідно-оцінювальної чи консалтингової організації;
- ❖ оголошення конкурсу на проведення оцінювання за допомогою спеціальної процедури;
- ❖ проведення оцінювання вченим-дослідником з академічного середовища як підтвердження правильності теорії на практиці.

Отже, оцінка персоналу відіграє важливу роль в системі менеджменту державної служби.

Коли говорять про **оцінку державних службовців**, то найчастіше мають на увазі питання: відбору при наймі на роботу; відбору при внутрішньому просуванні; атестації; щорічного звітування керівнику.

¹⁰² Боссарт Д., Демке К. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу (пер. з англ. О.М.Шаленко). – К.: Міленіум, 2004. – 128 с. – С.76-77.

¹⁰³ Там же – С. 79.

Необхідність постійної уваги до здійснення оцінки державних службовців зумовлена тим, що ефективність діяльності державної установи залежить саме від того, наскільки якісний персонал відібраний. Значний мотивуючий вплив на діяльність державних службовців здійснює професійно проведена **атестація**.



Атестація – комплекс заходів, які направлені на виявлення рівня професійних знань, вмінь і навичок, оцінку професійних, ділових та особистісних якостей суб'єкту професійної діяльності – державного службовця. Атестація – це процес збору інформації про ділові якості працівників який дозволяє виявити інтелектуальні, професійні та організаторські здібності претендента на певну посаду, а також необхідний механізм в просуванні по службі, який слугує засобом прийняття рішень про підбір та розташування кадрів¹⁰⁴.

Атестація державних службовців – оцінка рівня професійної підготовки й відповідності державних службовців посаді, яку вони обіймають, а також вирішення питання про присвоєння службовцю кваліфікаційного розряду.

Під час атестації встановлюється відповідність службово-посадової діяльності суб'єкта вимогам займаної посади. Атестація державних службовців є правовим засобом розширення демократичних засад в кадровій політиці і в управлінні державною службою, засобом забезпечення формування і реалізації цілеспрямованої та передбачуваної кадрової політики в органах виконавчої влади і органах місцевого самоврядування.



Міжнародні стандарти атестації¹⁰⁵.

За останні 20-30 років в світовій практиці управління прослідковуються достатньо універсальні підходи в сфері атестації персоналу. Її ключові стандарти такі:

¹⁰⁴ Алюшина Н.О., Журавльова І.І. Посібник для слухача до курсу «Управління персоналом». – Київ: Проект РАУСІ «Запровадження європейських стандартів державного управління в Україні». – 2007

¹⁰⁵ Алюшина Н.О., Журавльова І.І. Посібник для слухача до курсу «Управління персоналом». – Київ: Проект РАУСІ «Запровадження європейських стандартів державного управління в Україні». – 2007.



1. **Компетенції.** Атестація персоналу проводиться з опорою на аналіз компетенцій працівника. Компетенції – це не тільки навички і знання співробітника, але і мотивація на їх використання і реальне їх використання.

Три групи компетенцій використовуються при оцінці співробітника. Перша – цінності, прихильність яким обов'язкова для всіх співробітників. Друга – специфічні навички і знання, обумовлені даним робочим місцем. Третя – реальні результати, які співробітнику вдалося досягти за звітний період (виконані завдання, виробничі показники тощо).

2. **Факти виробничої поведінки** – одиниця аналізу виробничої поведінки співробітника, а також інструмент обґрунтування атестаційної оцінки. Йдеться про фрагмент виробничої поведінки співробітника, за яким безпосередньо спостерігали, і який можна інтерпретувати в термінах однієї з компетенцій.

3. **Поведінкові шкали** – шкали з поведінковими індикаторами, які розроблені для кожної компетенції і дозволяють об'єктивізувати і прискорити оцінку і самооцінку поведінки.

4. **5-бальна шкала** оцінки співробітника в цілому і за окремими компетенціями. А (+2) – відмінна поведінка, В (+1) – вище очікуваного, З (0) – відповідає очікуванням, D (-1) – нижче очікуваного, Е (-2) – незадовільна.

5. **Безпосередній керівник** обґрунтовує основну оцінку і бесіду за підсумками атестації із працівником. Тим самим безпосередньому керівнику довіряють провести оцінку свого підлеглого.

Атестація – це реальна управлінська процедура, від результатів якої залежить кар'єра службовця. Атестація – це перш за все спроба поліпшити діяльність співробітника. Для того, щоб зняти індивідуальні коливання в оцінках і створити потрібний захист від суб'єктивізму, використовуються спеціальні **методи**: самооцінка співробітника; оцінювальне інтерв'ю; процедури оцінки професійної придатності; підготовка і збір фактичних даних; проведення бесіди.

Самооцінка співробітника



Обов'язкова самооцінка співробітника складається раніше оцінки керівника і інших експертів. Самооцінка співробітника дозволяє йому ще раз проаналізувати свою діяльність за звітний період, підібрати факти, продумати кроки по саморозвитку. Часто в процесі самооцінки співробітник ще раз уважно вивчає вимоги установи до своєї поведінки, проводить самоаналіз і іноді самостійно коригує (покращує) свою діяльність.

Оцінювальне інтерв'ю




Як правило, в ході оціночного інтерв'ю обговорюються результати роботи співробітника на його посаді, а також укладається певна угода щодо його подальшого професійного зростання і розвитку.

Процес інтерв'ю сам по собі є дуже цінним, оскільки потенційно створює можливість обміну інформацією між безпосереднім керівником і його підлеглим. Спосіб проведення інтерв'ю має величезне значення в рамках системи управління ефективністю. При правильній постановці бесіди вона може слугувати початком мотивування і заохочення, завдяки чому персонал організації починає ототожнювати себе з системою її управління.


Оцінку роботи персоналу можуть: безпосередні начальники, керівники вищого рангу, співробітники відділу по роботі з персоналом, колеги, які обіймають рівноцінну посаду. Все це регулюється положенням про проведення атестації або щорічної оцінки. Найчастіше оціночне інтерв'ю проводить безпосередній керівник.

Існують такі **підходи до проведення оцінювального інтерв'ю**:


1. Визначення цілі інтерв'ю та встановлення контакту: узгодити ціль інтерв'ю з підлеглим; узгодити структуру бесіди; перевірити адекватність підготовки.
2. Огляд фактичної ситуації: аналіз відомих фактів про роботу; перевірка наявності невідомих фактів.
3. Думка підлеглого: отримання коментарів з приводу ефективності роботи; що було виконано добре, а що

	<p>погано?; що можна покращити?; пріоритетні напрямки в роботі та причини; можливі нові сфери ключових результатів (КР); ключові показники ефективності роботи (КП).</p> <p>4. Думка керівника: керівник вносить своє бачення ситуації; обговорення суперечностей.</p> <p>5. Спільне вирішення проблем: обговорення виявлених розбіжностей з вимогами та визначення шляхів їх виправлення; потреби професійного розвитку: в чому може проявлятися допомога керівника?</p> <p>6. Постановка цілей майбутньої роботи: Узгодження переглянутих КР та КП і цілей майбутньої роботи; план професійного розвитку із вказівкою відповідальності.</p>
---	---

Процедури оцінки професійної придатності

	<p>Процедури оцінки професійної придатності застосовуються у тому випадку, коли ефективність роботи того або іншого працівника постійно знаходиться нижче необхідного рівня. При цьому передбачається, що:</p> <ul style="list-style-type: none"> – із-за деяких причин навички і знання, необхідні для виконання тих або інших посадових обов’язків, виявляються вищими за рівень здібностей працівника; – існує постійна проблема, яка пов’язана з бажанням або мотивацією даного працівника до виконання його посадових обов’язків на належному рівні; – стандарти виконання тієї або іншої роботи змінилися, тоді як сам працівник продовжує вважати, що рівень його навичок і знань є достатнім, у зв’язку з чим ефективність його роботи виявляється нижчою за необхідний рівень.
---	--

Підготовка і збір фактичних даних

	<p>Керівнику необхідно зібрати відомості про ефективність роботи співробітника. З метою достатнього підкріплення фактів збір інформації здійснюється з різних джерел. Для обговорення проблеми організовується окрема бесіда із працівником, порядок проведення якої готується наперед</p>
---	--

Проведення бесіди



Бесіда проводиться з необхідністю обговорити ефективність роботи працівника в порівнянні з посадовими обов'язками і покладеною на нього відповідальністю.

Досвід таких країн, як Великобританія, Франція, Німеччина, Угорщина, свідчить, що у них в нормативних актах закріплений список об'єктивних критеріїв, таких як наполегливість, пунктуальність, комунікабельність, почуття відповідальності, здатність вироблення інноваційних рішень, вирішення виникаючих проблем, досягнення цілей підрозділу і т.д., що можуть оцінюватися за допомогою простих і прозорих стандартів. Уведення процедури обговорення оцінки надає особі, яка займається оцінкою, можливість прямого контакту з державним службовцем.



Велика Британія. Робота всього штату (службовців) повинна піддаватися щорічній оцінці з боку керівництва. Одним із важливих її підсумків є визначення необхідності навчання в кожному окремому випадку в залежності від вимог службового становища.

Система оплати праці

У багатогранній системі мотивації матеріальне стимулювання посідає найвагоміше місце.

Усі системи оплати праці спрямовані на поєднання двох цілей: підтримка загальної бюджетної рівноваги і забезпечення мотивації службовців. У рамках законодавчо встановлених загальних принципів, рівень свободи керівників у визначенні рівня оплати праці варіюється.

В країнах Європи існує значна диференціація оплати праці в залежності від посади і державного органа. Ще одним важливим аспектом є диференціація заробітної плати між посадами вищого та нижчого рівнів.



Велика Британія. Прив'язка до середньої оплати у приватному секторі існує лише для в окремих категорій посад – вище керівництво урядових підрозділів, зовнішні радники, виконавчі директори агенцій,



підрозділів місцевих органів влади тощо. У більшості випадків існує жорстка тарифна сітка категорій та посад на основі якої визначається межі розміру заробітної плати по категоріях. В цих межах оплата корелюється на основі щорічного індексу зростання оплати праці (що визначається на основі рівня інфляції), з додавкою незначних територіальних надбавок (в основному для Лондона), які базуються на відмінності коштів проживання, надбавки за вислугу років тощо. Оскільки для більшості держслужбовців середня оплата є суттєво нижчою від середньої загальнонаціональної існують окремі регіональні ініціативи допомоги на житло, догляду за дітьми тощо.) Отже, розмір заробітної плати залежить від багатьох чинників: категорії, групи, розряду, стажу, цінності і складності робіт, що для цієї мети детально класифіковані.

Італія. Ставка заробітної плати службовців визначається колективною угодою, яка укладається між працівниками та спеціальним урядовим агентством. До цієї ставки можливі доплати в залежності від важливості посади та характеру виконуваної роботи. Розмір оплати встановлюється індивідуально і може бути предметом переговорів. У менеджерів вищої ланки розмір надбавок може перевищувати розмір базової ставки.

Німеччина. Матеріальний стан чиновників складається з основного окладу, територіальної надбавки, надбавки на дітей, за вислугу років, за звання. Розміри, динаміка і структура виплат визначаються спеціальним законом про оплату¹⁰⁶.

Франція. Конкретне визначення сітки індексації заробітної плати, яке не змінилося з 1948 р., пов'язано з поняттям *валовий індекс* (ІВ – «indice brut»). Цей індекс дозволяє зіставляти структури проходження служби згідно контингентів державних службовців Франції.

¹⁰⁶ Василенко І.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлениям и спец. «Политология», «Гос. и муницип. упр.», «Юриспруденция» / И. А. Василенко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Логос, 2000. – 198 с. – С. 130.



Валовий індекс коливається в межах від 100 до 1015. Тому структури проходження служби обумовлені типом *меж індексу*: наприклад, стандартне проходження служби в категорії А означає шлях від ІВ 379 до ІВ 966 при розподілі в рамках 3 розрядів (ступенів). Таким чином, посилення на валовий індекс є необхідним для загального формування статусу державного службовця.

Також, були введені *нові сітки індексації заробітної плати* у відношенні валового індексу: *чисті індекси*, *нові індекси й індекси підвищення*. Чисті і нові індекси більше не використовуються і являють собою чисто історичний інтерес, показуючи, як поступово змінювалася система заробітної плати в державній цивільній службі. Отже, для встановлення розмірів заробітної плати державних службовців робляться розрахунки на основі *індексу підвищення – ІМ – («majored index» («indice majoj»))*. Індекси підвищення в контингенті категорії А коливаються в межах від 164 до 820.

Під час обговорення питань заробітної плати з профспілками різниця між валовим індексом і індексом підвищення служить (поряд з іншими) одним з основних інструментів для підвищення низького рівня оплати праці за рахунок присвоєння однакового числа пунктів індексу для всіх державних службовців даного рівня.

З 1 грудня 1999 р. діюче річне значення пункту індексу (індексу підвищення) складає 50.95 євро. Це розмір номінальної заробітної плати, з якої підуть відрахування внесків на соціальне забезпечення і до якого додається *допомога на житло*, а також *додаткові виплати до сімейного доходу*.

У цілому, аналіз систем оплати праці приводить до висновку про наявність значної диференціації розмірів оплати праці в залежності від міністерств, рівня управління (центральні або місцеві органи влади) і навіть від розташування.

Система заохочення, нагород та мотивації

Кар'єрний ріст, заснований на принципі винагороди за внесок у результати роботи, є основним елементом, що дозволяє підвищити професіоналізм державної служби і забезпечити мотивацію

службовців. Упровадження такої системи вимагає створення системи оцінки, що дозволяє приймати рішення, зв'язані з просуванням по службі, на справедливому аналізі кваліфікації і якості роботи і забезпечувати просування службовців з урахуванням об'єктивної оцінки їхньої компетенції.



Персональне **заохочення** – моральне чи матеріальне стимулювання працівника за якісне та своєчасне виконання обов'язків¹⁰⁷.

Принцип заслуг – основне вихідне положення, яке широко застосовується в політиці оплати та просування персоналу. Рівень заробітної плати, підвищення в посаді залежать не від віку чи статі працівника, а від реальних результатів його роботи. Диференціація в оплаті працівників однакових посад може бути значною. Для оцінки результатів праці в здійснюють атестацію працівників¹⁰⁸.

Келійність у кадровій роботі – таємність у вирішенні кадрових питань, яка призводить до необґрунтованого підвищення в посаді працівника незалежно від його ділових і професійних якостей (наприклад, за відданість вищій посадовій особі)¹⁰⁹.



Велика Британія. Англійська система просування по службі відрізняється жорсткістю на усіх рівнях. З часу приходу до влади лейбористів, у 1997 р, горизонтальна мобільність є загально прийнятою нормою так само як і гнучка система відбору на основі професійних якостей. Наприклад, на рівні міністерств чітко розділяються системи просування по службі адміністративного персоналу, управлінців, вузькопрофільних фахівців (юристів, економістів, тощо) та вищого керівництва державною службою. Більшість міністерств мають власну систему відбору та просування по службі. Зовсім інша система існує в органах місцевої влади.

¹⁰⁷ Алюшина Н.О., Журавльова І.І. Посібник для слухача до курсу «Управління персоналом». – Київ: Проект РАУСІ «Запровадження європейських стандартів державного управління в Україні». – 2007.

¹⁰⁸ Там же.

¹⁰⁹ Там же.



Німеччина. Система просування по службі жорстко регламентується законами. Вона заснована на 2 принципах: підвищення кваліфікації і принципі поступового просування. Виключення з двох правил допускається лише за спеціальним дозволом Федеральної комісії з питань кадрів. У нижчих посадових групах при оцінці «добре» підвищення відбувається через 6 років, а при оцінці «цілком задовільно» – через 8 років. При призначенні на вищу посаду в цій групі, якщо претендентові немає 40 років, потрібен спеціальний дозвіл міністра. У середніх і вищих групах просування регламентується для кожної посади окремо. Відхилення від цих правил може відбутися, якщо службова діяльність оцінюється як «дуже добра». Якщо держава в особі начальника не виконає своїх зобов'язань по просуванню, оплаті або іншим системам заохочення чиновника, він має право домогатися відшкодування збитків (п.79 Федерального Закону про чиновників, п.839, п.847 Цивільного кодексу)¹¹⁰.

Франція. Основним елементом бюрократичної кар'єри у Франції, як і в Німеччині, є гарантія повільного, але вірного просування за вислугою років або по старшинству перебування в даній установі.

Мотивація

Мотивація – це ключовий елемент, який пов'язує політику в сфері персоналу і результати.



Мотивація – це, по-перше, процес свідомого вибору людиною певної лінії поведінки, яка ґрунтується на внутрішніх та зовнішніх факторах, або, іншими словами, на мотивах і стимулах; по-друге, це добровільна зацікавленість співробітників в досягненні цілей організації та одночасного орієнтування на досягнення особистих цілей.

¹¹⁰ Воеводин Л.Д. Государственное право зарубежных социалистических стран: [Учеб. для вузов по спец. «Правоведение»]. – 3-е изд. – М.: Изд-во МГУ, 1984. – 368 с.



Це особливо справедливо для організацій, чия діяльність ґрунтується на навичках і знаннях службовців, чи для тих організацій, які надають державні послуги, так як державний службовець є «зв'язуючим елементом» між органом управління і громадянином.

Нездатність організації створювати мотивацію призводить до малоефективних результатів.

Зміни і процеси модернізації, без сумніву, привносять позитивний ефект на організацію праці, натомість, занадто велика кількість змін чи погано підготовлені і погано реалізовані зміни можуть привести до появи цинізму і відсутності мотивації, тобто до того, що заважає ефективній роботі органів державної влади. Мотивації сприяє гнучкий графік роботи і індивідуальний підхід, відповідна зарплата, яка пов'язана із результативністю і заслугами, комфортне середовище праці.

Мотивація буває матеріальна та нематеріальна.



Німеччина. Федеральний закон про чиновника 1971 року з точки зору мотивації орієнтований на матеріальне стимулювання¹¹¹.

Франція. Хороший рівень матеріального стимулювання є необхідною умовою розвитку французьких державних службовців. Законодавство Франції про державну службу передбачає, що посадовий оклад державного службовця – це певний елемент статусу, засіб існування, його винагорода за кваліфікацію. Закон про загальний статус чиновників від 19 жовтня 1946 р. встановлював таку структуру винагороди для французьких державних службовців: оклад, надбавку сімейним, квартирні гроші, премії, оплата іншої посади.

Мобільність кадрів (вертикальна і горизонтальна (між відділами уряду)).



Професійна мобільність – це зміна групою осіб або індивідом однієї професії на іншу.

¹¹¹ Бондар В. Мотивація трудової діяльності державних службовців: світовий та вітчизняний досвід // Університетські наукові записки. – 2006. – № 3-4 (19-20) – С. 428-433.

Розрізняють: вертикальну професійну мобільність – переміщення вниз у професійно-кваліфікаційній структурі; горизонтальну професійну мобільність – переміщення без якісної зміни професії і кваліфікації.

Важливим чинником формування дієвого кадрового резерву є *мобільність/ротація кадрів* – горизонтальне та вертикальне переміщення державних службовців на посадах з метою набуття ними нових знань, умінь, професійних навичок, необхідних для кар’єрного просування.



Переміщення з однієї професійної сфери в іншу можуть відбуватися у відповідності і / або всупереч бажанню людини у результаті дії соціально-економічних факторів: а) зміна структури потреби у фахівцях різних професій, б) реорганізація галузей народного господарства (наприклад, конверсія військової промисловості); в) зміни змісту праці; г) скорочення фінансування бюджетної сфери і різке падіння рівня життя працівників цих організацій.

Горизонтальна мобільність не настільки значима для мотивування державних службовців. За цим стоїть проблема ціннісного відношення до професійної діяльності державного службовця. Частіше служба на державу сприймається як доступ до суспільних ресурсів. Відповідно, чим вище позиція керівника, тим більше ресурсів зосереджується в руках конкретного чиновника. *Вертикальна мобільність* передбачає рух вгору кар’єрними сходами. Навчання і підвищення кваліфікації також є одним з каналів вертикальної мобільності державних службовців.

ВИСНОВКИ ДО ЧАСТИНИ 2

1. Державна кадрова політика, яка проводиться останнім часом в країнах ЄС, спрямована на прийняття заходів щодо розвитку професійного й творчого потенціалу працівників представницької та виконавчої влади

2. У західній системі відбору кадрів на державну службу відпрацьовані механізми добору шляхом тестувань / іспитів, співбесід та найму через «агентства / фірми» і т.ін.

3. Процес оцінювання розглядається як компонент більш загальної системи адміністративного контролю в державному управлінні, як засіб підвищення раціональності й ефективності, оскільки це механізм моніторингу, систематизації й оцінки дій державних інституцій та їхніх результатів і наслідків. Коли говорять про оцінку державних службовців, то найчастіше мають на увазі питання: відбору при наймі на роботу; відбору при внутрішньому просуванні; атестації; щорічного звітування керівнику.

Для того, щоб зняти індивідуальні коливання в оцінках і створити потрібний захист від суб'єктивізму, використовуються спеціальні методи: самооцінка співробітника; оцінювальне інтерв'ю; процедури оцінки професійної придатності; підготовка і збір фактичних даних; проведення бесіди.

4. В країнах Європи існує значна диференціація оплати праці в залежності від посади і державного органа. Ще одним важливим аспектом є диференціація заробітної плати між посадами вищого та нижчого рівнів

5. Розрізняють два види мобільності: вертикальну професійну мобільність – переміщення вниз у професійно-кваліфікаційній структурі; горизонтальну професійну мобільність – переміщення без якісної зміни професії і кваліфікації.

Тенденції управління персоналом державних службовців у країнах та інституціях ЄС показує, що державна служба ЄС розвивається у напрямку більш повної реалізації потенціалу службовців у вирішенні завдань надання більш ефективних послуг населенню, найбільш повної реалізації завдань європейської інтеграції, просування по службі та особистісного розвитку персоналу. У країнах та інституціях ЄС відбувається становлення та вдосконалення динамічної і мобільної системи управління персоналом службовців.



ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Перед ким відповідальний (підзвітний) державний службовець?
2. В чому полягає основне завдання системи внутрішнього контролю?
3. Ким/чим здійснюється зовнішній контроль?
4. Назвіть основні відмінності між контролем, оцінюванням та аудитом.
5. Які основні критерії оцінювання?
6. Визначте, будь ласка, основні завдання оцінювання державних службовців.
7. Як впливають результативність, економічність та ефективність на виконання службовцями своїх завдань?
8. Які види аудиту є найбільш ефективними в умовах європеїзації державної служби України?
9. Дайте, будь ласка, визначення поняття «кадрової політики».
10. Які особливості порядку вступу на державну службу?
11. Дайте, будь ласка, приклади країн, в яких практикується конкурсний і позаконкурсний прийом на державну службу.
12. В чому полягають основні характеристики службової кар'єри?

ПРАКТИЧНІ ЗАВДАННЯ

1. Уважно познайомтеся з однією із систем державної служби будь-якої із країн Європи і висловіть свої думки щодо можливих шляхів використання цього досвіду в Україні.
2. Спробуйте сформулювати пропозиції щодо удосконалення практики конкурсного відбору державних службовців в Україні з огляду на досвід країн ЄС.
3. Якими рисами повинен володіти державний службовець 21 століття?
4. Проаналізуйте, будь ласка, Концепцію адміністративної реформи та Стратегію реформування державної служби і визначіть, на Ваш погляд, головні аспекти удосконалення кадрової політики в сфері державної служби України з огляду на досвід країн ЄС.

ПЕРЕЛІК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Нормативно-правові акти:

- 1.1 Закон України від 16 грудня 1993 р. // Державна служба в Україні: Зб. нормат. актів. – К.: Юрінком Інтер, 2002 – С. 9-23 // Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-1>;
- 1.2. Положення про проведення атестації державних службовців. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 р. № 1922.
- 1.3. Положення про формування кадрового резерву для державної служби. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2001 р. № 199.
- 1.4. Порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. N 169.
- 1.5. Указ Президента України «Про програму кадрового забезпечення державної служби» від 10 листопада 1995 р.
- 1.6. Указ Президента України «Про стратегію реформування державної служби» від 14 квітня 2000 р.

2. Основні джерела:

- 2.1. Авер'янов В. Б., Горбунова Л. М., Комаров В. В., Ємельянова І. І., Сібільов Д. М. Науково-практичний коментар до законів України «Про державну виконавчу службу», «Про виконавче провадження». – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 320 с.
- 2.2. Атаманчук Г. В. Теорія державного управління: Курс лекцій. – М.: Юрид. лит., 1996. – 400 с.
- 2.3. Боссарт Д., Деммке К. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу (пер. з англ. О.М.Шаленко). – К.: Міленіум, 2004. – 128 с.
- 2.4. Державна служба / За ред. Г.І. Мостового, О.Ф. Мельникова. – Х.: Видавництво ХарПІ УАДУ «Магістр», 2003. – 273 с.
- 2.5. Державна служба в Україні: організаційно-правові основи і шляхи розвитку / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Ін Юре, 1999. – 272 с.
- 2.6. Державна служба України: сучасний стан та напрями адаптації до стандартів Європейського Союзу: Матеріали

- щоріч. кафедральної наук.-практ. конф., 28 квітня 2005 р. – О.: Видавництво ОРІДУ НАДУ, 2005. – 252 с.
- 2.7. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні / За заг. ред. Н. Р. Нижник – К.: Ін Юре, 1999.
 - 2.8. Желюк Т. Л. Державна служба: Навч. посіб. для вузів. – К.: Професіонал, 2005. – 576 с.
 - 2.9. Малиновський В. Я. Державна служба: теорія і практика: Навч. посіб. – К.: Атіка, 2003. – 160 с.
 - 2.10. Оболенський О. Ю. Державна служба: Навч. посібник. – К.: КНЕУ, 2003. – 344 с.
 - 2.11. Черноног Є. С. Державна служба: Історія, теорія і практика: Навч. посіб. Реком. МОНУ. – К.: Вид-во «Знання», 2008. – 458 с.
 - 2.12. Stevens A., Stevens H. Brussels Bureaucrats? The Administration of the European Union. – Editors: Nugent N., Paterson W.E., Wright V. – N.Y.: PALGRAVE, 2001. – 278 p.

3. Додаткові джерела:

- 3.1. Полянський Ю. Хто і як оцінює роботу державного службовця // Збірник наукових праць УАДУ при Президентіві України. Вип. 1. – К., 1998. – с. 265-284.
- 3.2. Бо С. Реформи системи менеджменту людських ресурсів у державній службі Нідерландів // Інтегрування системи менеджменту людських ресурсів у процес реформування державної служби. – К.: Вид-во УАДУ при Президентіві України, 1999. – С. 340-360.
- 3.3. Бо С. Реформи системи менеджменту людських ресурсів у державному секторі Швеції // Інтегрування системи менеджменту людських ресурсів у процес реформування державної служби. – К.: Вид-во УАДУ при Президентіві України, 1999. – С. 340-360.
- 3.4. Троза С., Лідбері К. Реформи системи менеджменту людських ресурсів у Великій Британії // Інтегрування системи менеджменту людських ресурсів у процес реформування державної служби. – К.: Вид-во УАДУ при Президентіві України, 1999. – С. 518-547.
- 3.5. Пашко Л. Оцінювання службовців у державній службі Франції // Вісник УАДУ. -2001. – №4. – С. 380-385.
- 3.6. Шульга В. Кадровый конкурс как идеальный способ подбора государственных чиновников // Персонал. – 2002. – № 8. – С. 89-91.

ЧАСТИНА 3

ПОЛІТИКА ЩОДО ПІДГОТОВКИ/ ПЕРЕПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В РІЗНИХ КРАЇНАХ ЄС

Навчальні цілі:

- ❖ сформувати навички аналізу систем підготовки в різних країнах ЄС;
- ❖ сформувати уявлення про різні моделі підготовки державних службовців;
- ❖ розвинути практичні навички ефективного використання управлінських ресурсів задля досягнення завдань політики;
- ❖ вдосконалювати навички регламентації власної діяльності та діяльності своїх підлеглих у відповідності із загальноєвропейськими нормами.

Проблема:

- ❖ підготовка кадрів зміщена у бік класичної академічної освіти, а не на розв'язання існуючих проблем.

Ключові слова:

Професійне навчання, програма навчання, підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації, післядипломна освіта.

РОЗДІЛ 3.1. ВИДИ ТА ТИПИ ПІДГОТОВКИ В КРАЇНАХ ЄС ТА ОРГАНІЗАЦІЯ НАВЧАННЯ ДЕРЖАВНИХ СДЛУЖБОВЦІВ

«У державі повинна правити не нетямуща маса, а добрі, відмінно знаючі свою справу люди.»

Сократ

У більшості країн ЄС чимале значення надається професійній підготовці і перепідготовці державних службовців. Ця проблема складає найважливішу частину державної політики. Пояснюється це тим, що результати навчання державних службовців є умовою як для просування по службі, так і присвоєння чергового рангу, чину, звання і т.ін., підвищення заробітної плати тощо. Прийом на державну службу та просування по ній є органічно пов'язані з безперервним навчанням державних службовців. У Франції, Великій Британії та Німеччині існують чіткі формальні кваліфікаційні вимоги, які полягають у наявності вищої освіти для певних рівнів посад.



Розвиток персоналу – сукупність організаційно-економічних заходів служби управління персоналом організації у сфері навчання персоналу, його перепідготовки та підвищення кваліфікації.

Статус держслужбовця країн ЄС, як правило, закріплений у відповідних правових документах. Обов'язковою умовою для прийому на державну службу є наявність базової освіти і спеціальної профільної підготовки. Крім того, для підвищення професійних навичок у процесі кар'єрного росту державний службовець регулярно повинний відвідувати різні курси перепідготовки, підвищення кваліфікації, проходити стажування і т.д.

Підготовка	Характеристики	Країни
Підготовка, що передують прийому на роботу	Типова для кар'єрної системи, є складовою процедури відбору.	Франція, Словачія, Польща
Загальна попередня підготовка	Зустрічається в кар'єрних системах, призначена для щойноприйнятих або призначених державних службовців	Литва, Чехія

Підготовка	Характеристики	Країни
Підвищення кваліфікації	Відбувається упродовж всієї кар'єри, має за мету поновлення знань державних службовців, удосконалення вмінь та навичок для ефективного виконання обов'язків	Словенія, Словачія, Румунія, Литва, Латвія, Угорщина, Чехія.

Джерело: Боссарт Д., Деммке К. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу¹¹²

До кінця минулого століття в багатьох розвинутих європейських країнах були створені спеціальні програми підготовки кадрів для державної служби, що укладаються в єдиний стандарт, який одержав назву МРА – Master of Public Administration (магістр державного управління (публічного врядування)). Незважаючи на безсумнівну подібність політики підготовки/перепідготовки державних службовців у різних країнах ЄС, є й істотні відмінності.

Аналіз міжнародного досвіду побудови системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців свідчить, що її єдиної превалюючої моделі, навіть у національному масштабі, не існує. На інституціональну структуру впливають такі чинники, як розмір території країни (у деяких державах у силу їхньої невеликої території система професійного навчання менш диверсифікована), рівень добробуту населення, розмаїтість. Організація підготовки залежить від якості висококваліфікованого викладацького складу, постійного перегляду освітніх стандартів у бік їхнього поліпшення, турбота про добробут суспільства, чутливість до диверсифікованості, зміцнення зв'язків з установами державної служби, наявність адекватних ресурсів і конкурентне середовище.

На світовому ринку освітніх послуг на сучасному етапі конкурують декілька моделей підготовки державних службовців:

- ❖ *північноамериканська* – передбачає міждисциплінарний підхід, характерним є запровадження освітньо-кваліфікаційних рівнів «бакалавр» і «магістр»;
- ❖ *французька* – державно-централізована система підготовки нечисленної висококваліфікованої еліти, яку забезпечує На-

¹¹² Боссарт Д., Деммке К. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу (пер. з англ. О.М.Шаленко). – К.: Міленіум, 2004. – 128 с. – С. 69.

ціональна школа державного управління. Французька модель передбачає інтенсивне навчання майбутніх державних службовців, які вже отримали відповідну вищу освіту чи досвід, до вступу на державну службу;

- ❖ *німецька* – основою підготовки є юридична освіта, доповнена службовою підготовкою та системою підвищення кваліфікації для державних службовців середнього та нижчого рівнів. Німецька модель вимагає досить високий рівень спеціалізованої підготовки до прийому на службу і відносно незначну забезпечення підвищення кваліфікації;
- ❖ *англосаксонська* – поєднання бізнесу і державного управління. Це модель, де потребується велика частка навичок та знань задля ефективного виконання посадових обов'язків, під наглядом старших службовців, що, в свою чергу доповнюється коротко- та довготерміновими програмами підготовки;
- ❖ *інші моделі*.



В Україні спостерігається поєднання європейської та північноамериканської моделей підготовки державних службовців.

Для сучасної системи професійного навчання характерні: зростаюче різноманіття і комерціалізація освітніх послуг; утилітарна спрямованість; розвиток системи освіти дорослих, який ініціюється громадськими об'єднаннями; розвиток освіти «ушир» (в освітню діяльність включаються мігранти, інваліди й інші категорії населення).

На сьогодні в індустріально розвинутих країнах створена і діє широка мережа освітніх і наукових установ, центрів, навчальних закладів, які під патронажем держави займаються розробкою проблем розвитку й модернізації державної служби. Вони також виконують завдання щодо організації досліджень по удосконаленню структури і функціонування державних і муніципальних органів влади. Структура системи включає державні і недержавні навчальні заклади, що надають відповідні програми підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, але ядро системи складається з державних закладів (загальнодержавних або міжміністерських та галузевих закладів, підпорядкованих міністерствам), при цьому *в системі є основний навчальний заклад загальнонаціонального рівня*, наприклад у Франції це Національна школа управління (ЕНА), у Польщі – Національна школа державної служби, у США – Федеральний інститут управління.



Як правило, основні цілі національного навчального закладу в системі підготовки/перепідготовки державних службовців полягають у:

- базовій підготовці вищих державних службовців (наприклад, Франція, ENA – 27 місяців; Польща, Національна школа державної служби – 18 місяців);
- підвищенні кваліфікації державних службовців, перепідготовці;
- проведенні наукових досліджень;
- консультативній діяльності.

Організація навчання державних службовців

Національні аспекти організації навчання з державного управління відрізняються за численними параметрами. Національні системи навчання/підготовки з державного управління та відповідні заклади, які надають такі послуги, можна класифікувати згідно:

а) їх інституційного розташування (щодо різних рівнів державного управління). Це:

- ❖ організації, які національні за масштабом та напів-автономні і підвітні Президенту або Прем'єр-міністру;
- ❖ організації, які підпорядковуються кабінету міністрів;
- ❖ установи, які є частиною одного із підрозділів міністерства;
- ❖ установи, які функціонують в межах, підтримуються і управляються органами місцевого або регіонального самоврядування;
- ❖ агентства, які функціонують в межах підрозділів місцевого самоврядування (наприклад, поліцейські академії);

б) їх джерел надходжень:

- ❖ організації, які повністю фінансуються з Державного Бюджету;
- ❖ організації, які само-фінансуються і функціонують в приватному секторі (або іноді в державному секторі);
- ❖ установи які, разом з їх власним прибутком, також одержують державні субсидії;
- ❖ установи, які підтримуються іноземними/міжнародними організаціями;

в) їх організації:

- ❖ заклади/ підрозділи, які функціонують в межах освітніх установ;
- ❖ установи, які функціонують як прибуткові або неприбуткові організації;
- ❖ установи, які управляються міністерствами або органами місцевого самоврядування;

д) їх видів діяльності:

- ❖ навчання з отриманням ступеня до- або після вступу на службу;
- ❖ короткострокова або довгострокова підготовка до- або після вступу на службу.

У країнах ЄС професійне навчання державних службовців реалізується або через існуючі установи, або (щоб відповідати новим вимогам державного управління) в нових спеціалізованих освітніх установах. У багатьох європейських країнах, головним навчальним закладом з підготовки (а в деяких випадках, для прийому на державну службу) є національна школа, інститут або коледж з державного управління. Як правило, вони є незалежними, неприбутковими, юридичними установами, такими, що функціонують завдяки доходам із декількох джерел (в тому числі і бюджету Структурного фонду ЄС). Приклади таких установ – Коледж Державної Служби у Великобританії; ENA, CNFPT (забезпечує регіональну підготовку працівників самоврядування) у Франції; Датський Коледж Управління (DSPA) у Данії; Інститут державного управління (IPA) в Ірландії.

Такі навчальні організації існують як частина урядової структури в більшості країн ЄС. Проте, протягом 1990-х, цілий ряд цих організацій було реорганізовано таким чином, щоб трансформувати їх від повного фінансування урядом в об'єкти, які фінансуються громадськими асоціаціями або компаніями, які знаходяться в державній власності. Така політика, по-перше, надає їм більшої автономії, натомість, робить їх більш матеріально залежними від «продажу» їхніх послуг. Такі організації функціонують в Австрії, Бельгії, Франції, Німеччині, Греції, Італії, Португалії, Іспанії, і Об'єднаному Королівстві. Данія, Фінляндія, Ірландія і Нідерланди мають інститути подібного типу, проте вони були реорганізовані за напів-приватизованою схемою.



Система професійного навчання державних службовців нерозривно пов'язана з удосконаленням державного



управління. Тому на сьогодні перед органами виконавчої влади та місцевого самоврядування України постає важлива проблема – переосмислення місця і ролі зарубіжного досвіду у системі підготовки з державного управління.

Особливості навчального процесу полягають у тому, що:

- ❖ *навчальні програми підготовки державних службовців* передбачають тривалий термін стажування, який сягає більш 50% від загального періоду навчання;
- ❖ *різноманітні навчальні програми перепідготовки та підвищення кваліфікації, що професійно орієнтовані з різними термінами тривалістю дев'ять, сім, два місяці, два тижні, один раз на тиждень.*

Вивчення і викладання теорії і практики державного управління стали частиною навчальних програм у провідних університетах країн Заходу та світу. У ці програми, як правило, входять курси з теорії і практики державного управління, державознавства, права, із проблем прийняття політичних рішень, управління державними фінансами, форм і методів управління державними підприємствами, управління системою розвитку людських ресурсів і т.ін. Зазначені програми спрямовані на отримання основних адміністративних навичок, до яких належать організаторські здібності, навички пошуку інформації, між-особистісні комунікативні навички, навички ведення переговорів, прийняття рішень, вирішення конфліктів. Звичайно, навички управлінців різних рівнів (середньої ланки і вищих посадовців) відрізняються. Перші повинні володіти основними технічними навичками, креативним мисленням, громадянською позицією, орієнтуватися у своїй роботі на клієнта, бути ефективними організаторами, вміти аналізувати проблеми, налагоджувати самоврядування і мати комунікативні здібності. Вищі посадовці мають потребу в тих же навичках, але на більш високому рівні.

Форми навчання різні: у замовника, очна, дистанційна. Зміст навчання характеризується тим, що існує різноманіття навчальних програм за предметною спрямованістю, але переважають напрями: менеджмент, інформаційні технології в електронному урядуванні, надання державних послуг, управління людськими ресурсами, стратегічне планування та інші.

До викладання залучаються викладачі з університетів, приватних консалтингових та тренінгових організацій, урядових та міжнародних організацій. У свою чергу, замовниками підвищення кваліфікації, перепідготовки державних службовців виступають міністерства та інші державні органи, організації за рахунок власних бюджетів, що складають від 3% до 5% від загального фонду заробітної плати.

Підходи в підготовці державних службовців

В більшості країн Європи відбувається реформування державної служби під впливом глобалізаційних процесів. Якісна трансформація обов'язків державних службовців полягає в підвищенні значимості таких професійних характеристик, як уміння самостійно приймати рішення, управляти змінами, виявляти лідерські якості. Система підготовки кадрів також змінюється відповідно до нових вимог.

Слід зазначити, що розвиток лідерських якостей, схильність до інновацій і творчого вирішення поставлених завдань традиційно вважалися ключовими елементами підготовки кадрів для приватного бізнесу, коли зазначені навички прищеплювалися в рамках програм MBA (магістр бізнес-управління). Що ж стосується державних службовців, то від них вимагалось насамперед уміння чітко виконувати інструкції, додержуватися процедур, чітко підкорятися наказам вищестояючого начальства. Ініціатива не захочувалася. Однак у сучасному світі сформовані стереотипи морально застаріли, а сліпе слідування їм стало вкрай негативно позначатися на якості прийнятих державними службовцями рішень. Підвищення ефективності роботи державних службовців нерозривно зв'язано з розвитком міждисциплінарного підходу до їхньої підготовки, орієнтованої на розвиток у майбутніх чиновників системного мислення, комунікабельності, уміння працювати в команді, самостійності й ініціативності. Саме ці вимоги розробляються в рамках програм МРА (магістр державного управління) і адаптуються до потреб і особливостей роботи на державній службі.

Три широкі категорії програм з державного управління можуть бути ідентифіковані в європейських країнах: програми, які стосуються суспільних наук (переважають в Північній Європі); програми, які базуються на науці управління; і програми з права (переважають в Південній Європі).

У цілому можна говорити про два основні західно-європейські підходи до підготовки фахівців для державної служби – англосаксонський і французький.

Англосаксонський підхід. Основоположником цього досить традиційного підходу до підготовки кадрів для державної служби є

Великобританія. Однак надалі найбільший внесок у його розвиток внесли німецькі вчені. Такі всесвітньо відомі імена, як Лоренц фон Штейн, Роберт фон Моль, Макс Вебер надовго залишили за Німеччиною пальму першості в сфері визначення наукових і освітніх пріоритетів при підготовці державних службовців. В даний час англосаксонський підхід активно використовується країнами Півночі Європи – Швецією, Норвегією, Данією, Нідерландами, які динамічно розвиваються в політичній і соціально-економічній сферах.

Говорячи про англосаксонський підхід, варто зазначити, що його особливістю є права домінанта в загальній системі підготовки державних службовців. Базова освіта для вступу на державну службу повинна була бути юридичною. В даний час ситуація змінилася. Однак, чиновники, які одержали професійну освіту за методиками англосаксонського підходу, мають традиційно сильну підготовку в правовій сфері.

Велика Британія. Мотивацією для підвищення кваліфікації та перепідготовки державних службовців виступає система щорічної оцінки персоналу. Під час такої оцінки спеціальні менеджери з питань управління персоналом обговорюють з державними службовцями їх потреби у тренінгах та курсах, займаються подальшим планування навчання у процесі кар'єрного зростання. При цьому, виходячи із принципів управління, зорієнтованого на результат, у процесі такого планування встановлюються конкретні показники, досягнення яких потім перевіряється.

Начальники відповідають за реалізацію стратегії підготовки і розвитку, і в тому числі за:

- надання своїм підлеглим можливостей і стимулів для розвитку навичок і набуття досвіду, необхідного для виконання завдань, які стоять перед органом управління, і підвищення ефективності роботи;
- надання співробітникам можливостей для розвитку професійного досвіду і знань відповідно до потреб державної служби, що можуть виникнути в більш віддаленій перспективі;
- чесні, відкриті і конструктивні рекомендації, які дозволять співробітникам долати свої слабкі і зміцнити свої сильні сторони;
- надання допомоги співробітникам у складанні практичних і актуальних індивідуальних планів професійного розвитку;



- сприяння оптимальному використанню навчальних ресурсів на робочому місці або в навчальних центрах і на підготовчих курсах;
- за проведення підбору персоналу і підвищення по службі на основі заслуг

Кожен співробітник відповідає за:

- прагнення до підвищення ефективності своєї діяльності за допомогою постійного навчання і розвитку;
- збір доказів заслуг і застосування навичок при виконанні посадових обов'язків, щоб показати свою гнучкість і управлінські здібності;
- розвиток у відповідній галузі чи галузях, у яких він може краще показати себе, або які його більше всього цікавлять (кар'єрна спеціалізація);
- представлення своєї кандидатури для заміщення вакантних посад на більш високому рівні, що буде сприяти розширенню досвіду і поглибленню спеціалізації.



У Великобританії підготовка кадрів вважається одним із пріоритетних напрямків. Тому існує широка система семінарських занять, конференцій і освітніх курсів. Вони організуються різними міністерствами і відомствами, у статуті яких є хоча б віддалене згадування про відповідальність за підготовку кадрового складу. Кожне відомство розробляє свої програми підготовки кадрового резерву з урахуванням моніторингу потреб у навчанні персоналу і планування його подальшого застосування. Зміст навчання і програми професійного росту держслужбовців формуються з урахуванням специфіки функцій і посади. Існує провідний навчальний заклад, де навчається основна маса службовців середньої і вищої ланки, – Коледж державної служби (Civil Services College), утворений у 1970 р. Коледж працює під загальним керівництвом міністерства у справах державної служби і будує свою роботу, виходячи із загального завдання посилення спеціалізації в діяльності державного управління. У коледжі навчаються службовці міністерств і інші посадові особи, які працюють у державному секторі¹¹³.

¹¹³ Повышение квалификации управленческих кадров: опыт Великобритании // Российский экономический журнал. – 1992. – № 7. – С. 65.



Заняття проводяться за програмами підготовки майбутніх керівників. Успішне завершення подібної програми дозволяє одержати кваліфікацію, необхідну для просування аж до 3 класу включно. Існують також спеціальні програми підвищення кваліфікації для керівників 4-7 класів. Фахівці, які обіймають вищі керівні посади 1-2 класу, відвідують спеціально розроблені для них «майстер – класи», присвячені тим проектам, якими вони керують у даний момент.

Крім того, керівникам 1-3 класів адресовані курси, де навчання ведеться за двома основними напрямками. Перший допомагає усвідомити масштаби фундаментальних змін, що відбуваються у світі, їхню значимість для політичного і соціально-економічного життя країни, позитивні і негативні наслідки. Другий – присвячений проблемам ефективного лідерства, управлінню людськими ресурсами.

Тривалість навчання в Коледжі 22 тижня (які розподілені на чотири роки).

Коледж Державної Служби був реорганізований на початку 90-х років, був реструктуризований протягом правління Т.Блера таким чином, щоб зробити його гібридною організацією (часткова підтримка урядом і іншими організаціями).

Що стосується навчання цивільних службовців і всіх службовців суспільного сектора, у Великобританії робиться фактичний наголос на підвищення кваліфікації працюючих. У кожному міністерстві є відповідний відділ, спеціальні співробітники і менеджери по підготовці і навичках; функціонують курси, які працюють за програмами, підготовленими для даного відомства. Навчатися можна очно або заочно. Деякі категорії співробітників (насамперед молодих) одержують певні пільги для відвідування курсів у формі надання вільних днів і т.ін.

Таким чином, у Великобританії відсутня єдина централізована система підготовки кадрів для державної служби, однак існує безліч курсів, програм, семінарів з урахуванням індивідуального підходу до вибору освітньої програми. При всій розмаїтості форм і методів навчання загальними для них є підготовка ви-



пускнуї роботи з проекту, теоретична підготовка в навчальному закладі, набуття практичного досвіду.

Німецьчина. Протягом досить довгого часу Німеччина залишалася законодавицею мод в галузі розвитку державного управління як академічної дисципліни. В основі сучасної науки про державне управління лежить так званий камералізм, заснований у XVIII столітті. Камералізм, створений на хвилі епохи просвітництва і раціоналістичних підходів у науці, був орієнтований на опис того, що таке держава і державна служба, які їхні внутрішні особливості і закономірності функціонування. У 1727 р. уперше було організоване навчання тих, хто працював у структурах державного управління, з охопленням досить широкого діапазону предметів. У 1792 р. Школа державного управління вже складала свій навчальний план на основі більше ніж 20 наукових дисциплін, комбінуючи політичну науку і філософію, правознавство, статистику, фінанси, сільське господарство, лісове господарство, гірничу промисловість і прикладну математику відповідно до поставлених завдань підготовки кадрів для державного управління.

Натомість, структура державного управління розширювалася, ускладнювалася і вимагала більш спеціалізованої підготовки кадрів. Тому в XIX столітті на зміну комплексному підходу до підготовки державних службовців прийшов інший підхід, орієнтований на одержання тими, хто навчається, вузькопрофесійних знань. Категорія всебічно підготовлених чиновників практично зникла.

У даний час у німецьких університетах відроджується традиція підготовки висококваліфікованих фахівців на базі широкого міждисциплінарного підходу. Перевага юридичних дисциплін, яка домінує в англосаксонському підході, поступово поступається місцем більш збалансованому варіанту навчальних програм. Правові й економічні дисципліни знаходяться приблизно в рівному співвідношенні і обґрунтовуються необхідними гуманітарними і математичними теоріями.

Типовий зміст програми з підготовки з державного управління в Німеччині такий:

1. Вступ в державне управління (лекції з питань структури, предмету, кадрових питань, законодавчих

і фінансових основ державного управління, а також відносин між чиновниками, політиками, громадянами і кваліфікованими менеджерами).

2. Правові основи модернізації державного управління (семінар з правових засад і реформування державної служби).

3. Управління об'єднаною Німеччиною (семінар з інституціональних і функціональних проблем управління Німеччиною).

4. Основні проблеми державного управління в Німеччині (семінар з питань структури, кадрової політики, процесів прийняття рішень і контролю в державному управлінні).

5. Еволюція політико-адміністративних рішень (семінар з питань ефективності адміністративної діяльності в Німеччині).



6. Проблеми адміністративних реформ (семінар з актуальних процесів реформування центрального і місцевого рівнів управління в Німеччині).

7. Політика орієнтації на клієнта (проектні групи, які працюють за темами реструктуризації державного управління).

8. Міністерства (семінари з питань організаційних структур, поля діяльності і перспектив реформ міністерств).

9. Регіональна інтеграція в Європу (семінар із законодавчих основ і практичного досвіду співробітництва з національними державами).

10. Введення євро (ділова гра з оцінки введення євро на центральному і місцевому рівнях у Німеччині).

У цілому система підготовки фахівців для державної служби в Німеччині поділяється на декілька етапів:

- початкова (базова) підготовка (2 роки), яка відповідає ступеню бакалавра, але не визнана як окремий ступінь. Ця підготовка не є вузькопрофесійною, навпаки, вона призначена для максимально широкого охоплення базових навчальних дисциплін. Мета цієї підготовки полягає в гармонійній інтеграції чиновників ниж-




чої ланки в систему державної служби Німеччини. На цьому етапі увага приділяється знайомству з основними завданнями державної служби, із правами і повноваженнями, що забезпечують виконання службових обов'язків. На початковій стадії програма орієнтована насамперед на формування в слухачів навичок, які сприяють налагодженню міжособистісних контактів, адаптації до адміністративного середовища;

- профільна підготовка (2-3 роки), що закінчується одержанням ступеня магістра або диплома про вищу освіту. Це вже спеціалізована підготовка для роботи на федеральному або муніципальному рівнях управління. Мета цього етапу полягає у формуванні лідерських навичок, підготовці керівних кадрів для всіх рівнів державного управління Німеччини.

У Німеччині одержати освіту за програмою МРА можна в трьох університетах. Дві традиційні академічні програми підготовки державних службовців існують в університетах Потсдама і Констанца, програма підготовки аспірантів – у Вищій школі управлінських наук у м. Шпайєрі. Крім того, існують програми підготовки кадрів для ЄС у Берліні, Гамбурзі, Бонні і Саарбрюкені. Вони доповнюються як новими програмами спеціальних вищих навчальних закладів (atthe Fachhochschulen), так і традиційними академічними програмами з підготовки фахівців для державного управління.

Величезна увага при підготовці кадрів для державної служби приділяється практичній частині. Усі програми передбачають стажування в органах державної служби, яке триває кілька місяців. Навчальні програми Німеччини відрізняються не тільки балансом між правовими й економічними дисциплінами, але і збалансованістю між теоретичними знаннями й одержанням практичних навичок. Подібна збалансованість деяким чином диктує універсальність програм. Країни Північної Європи воліють готувати своїх фахівців саме в Німеччині, у першу чергу, завдяки легкості процесу адаптації німецьких програм під місцеву специфіку.

Німецькі освітні програми відрізняються також більшою гнучкістю в політичній і соціально-економічній обста-




новці, яка швидко змінюється. Відбувається це завдяки блочно-модульному принципу їхньої побудови. Централізація системи підготовки кадрів для державної служби залишається дуже високою¹¹⁴.

Важливим фактором успіху німецької освітньої системи і високої якості результатів є орієнтація на безперервність навчання чиновників. Базова підготовка, профільна освіта, курси перепідготовки і підвищення кваліфікації – усі ці етапи підготовки кадрів пов'язані в єдину систему кар'єрного і професійного росту.

Таким чином, система підготовки кадрів для державної служби Німеччини, яка традиційно формувалася в рамках англосаксонського підходу, давно завоювала власні сильні позиції на європейському освітньому просторі.

Універсальність і збалансованість навчальних програм, централізований підхід і наступність системи підготовки – від базового рівня до програм підвищення кваліфікації, а також гнучкість блочно-модульного принципу побудови навчальних планів – усі ці фактори перетворюють німецьку освітню модель в ефективний і затребуваний на міжнародній арені інструмент підготовки кадрового резерву для систем державного управління (особливо в умовах реформування).

Особливість **французького підходу** полягає в тому, що державне управління викладається як розділ політичних й адміністративних наук.



Франція. Особливість французького підходу полягає в тому, що державне управління викладається як розділ політичних й адміністративних наук.

У системі підготовки з державного управління у Франції переважають два типи навчальних закладів: інститути політичних досліджень і університети. Підготовка держслужбовців для органів державного управління, що у Франції називається безперервною професійною

¹¹⁴ Ресурс: Російська академія державної служби / Режим доступу: <http://www.rags.ru/akadem/all/36-2005/36-2005-135.html>.



підготовкою, містить у собі базову освіту керівників і підвищення кваліфікації протягом усієї їхньої кар'єри.

Особливе місце в галузі підготовки за цією спеціальністю займають дві вищі школи, які знаходяться при прем'єр-міністрі: Національна школа адміністрації і паризький Інститут політичних досліджень.

Підвищення кваліфікації розглядається урядом як спосіб відновлення державного апарата. Інакше кажучи, освіта державних службовців, залишаючись засобом підвищення соціального статусу і просування по службі, стала інструментом модернізації державної служби.

Таким чином, у Франції, як і в Німеччині, система підготовки держслужбовців носить централізований характер і має багаторівневу структуру. Однак якщо німецькі освітні програми відрізняються високим рівнем збалансованості економічних і правових дисциплін, то французький підхід орієнтований на поглиблене вивчення економіки.

Джерела французької «адміністративної науки», яка у своєму сучасному вигляді існує з кінця 1960-х – початку 1970-х років, сягає своїм корінням XIII століття. Характерно, що вищі навчальні заклади, які спеціалізуються на викладанні адміністративного права й історії суспільних інститутів служили своєрідним «інкубатором» правлячої еліти.

Особливість французького підходу полягає в тому, що державне управління викладається як розділ політичних і адміністративних наук.

У системі підготовки з державного управління у Франції переважають два типи навчальних закладів: інститути політичних досліджень і університети. Зараз у країні нараховується 74 університети й університетських центрів, які поєднують близько 800 навчально-дослідницьких відділень і відділень з підготовки і досліджень. Крім того, існують інститути (з навчання одного предмету), вищі школи (з професійної багатопредметної підготовки) або лабораторії (з проведення досліджень). Підготовка державних службовців для органів державного управління, яка у Франції називається професійною постійною підготовкою, складається з професійної початкової підготовки державних службовців і підвищення кваліфікації, яке організується протягом усієї їхньої кар'єри.



При деяких інститутах політичних досліджень створені центри підготовки кадрів державного управління, які протягом року після одержання диплома готують до вступного конкурсу в ті або інші органи державної служби.

Різні міністерства організують конкурси прямого набору в корпус державних службовців. Це французька специфіка, яка відрізняє дану модель від британської і німецької.

Фахівців з державного управління зі ступенем магістра випускають університети, інститути політичних досліджень і спеціалізовані навчальні заклади.

Особливе місце в сфері підготовки за фахом «державне управління» займають дві вищі школи, які знаходяться при прем'єр-міністрі: Національна школа адміністрації (НША) і паризький Інститут політичних досліджень (ІПД). У завдання НША входить підготовка чиновників для комплектування вищих кадрів управління: членів Державної ради, Рахункової палати, Фінансової інспекції (вищі органи управління), регіональних рахункових палат, адміністративних судів, Генеральної інспекції адміністрації, корпусу префектів, цивільних адміністраторів¹¹⁵.

Паризький інститут політичних досліджень – це незалежна від університетів державна установа наукового, культурного і професійного профілю, яка забезпечує підготовку з політичних, економічних і суспільних наук.

Близький за деякими параметрами до вищої школи, а за іншими – до університету, паризький ІПД, який має свої особливості, що стосуються викладацького складу, набору студентів, методів навчання і його організації. Викладацький корпус інституту на 40% складається з університетських кадрів, на 37% – з державних службовців і на 23% – із представників приватного сектора. Приймаються на навчання близько 5 тис. французьких і іноземних студентів. Термін навчання – від двох до трьох років.

Інститут видає дипломи магістра і доктора, реалізує підготовку до конкурсів на заміщення адміністративних посад. Свідоцтво про політичну освіту, яка не залежить від наявного диплома, видається після року

¹¹⁵ Офіційний інтернет-сайт уряду Французької Республіки.

навчання іноземним студентам з підготовкою, рівнозначною, щонайменше, французькому ступеню бакалавра. Вимагається добре володіння французькою мовою (вступний іспит французькою мовою).

Міжнародний інститут державної адміністрації (МІДА) займається підготовкою іноземних службовців, сприяючи поширенню за кордоном методів роботи, які використовуваних французькою адміністрацією. Іноземні службовці повинні бути рекомендовані своїми урядами і вже мати ступінь магістра або рівнозначний диплом. Під час навчання службовці можуть працювати над дипломом про вищу фахову освіту в рамках угод між МІДА і паризькими університетами. Інститут видає «Французький журнал державної адміністрації» і керує різними дослідженнями в сфері управлінських наук.

Існує близько 50 спеціалізованих шкіл (не враховуючи військових). Серед них: національна школа магістратури для судових магістратів, національна школа митниці, податкова національна школа, національна школа служб казначейства і національний центр територіальної державної служби, який готує адміністраторів і територіальних аташе.

Підвищення кваліфікації пов'язується урядом з відновленням державного апарата. Інакше кажучи, підготовка державних службовців, залишаючись засобом підвищення соціального статусу і просування по службі, стала інструментом модернізації державної служби, яка проводиться в інтересах не тільки самої адміністрації, але й інших організацій і населення в цілому. Низка заходів, прийнятих останнім часом у рамках державної реформи, підтверджує спрямованість на забезпечення взаємозв'язку професійного навчання чиновників, децентралізації прийняття управлінських рішень і адміністративної перебудови.

Таким чином, у Франції, як і в Німеччині, система підготовки державних службовців носить централізований характер і має багаторівневу структуру, яка ранжується в залежності від цілей навчання і рівня професійної підготовки слухачів. Однак, якщо німецькі програми відрізняються високим рівнем збалансованості економічних і правових дисциплін, французький підхід орієнтований на поглиблене вивчення економіки.



РОЗДІЛ 3.2. ПІДВИЩЕННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ РОБОТИ І ПРОФЕСІОНАЛІЗМУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЦЕНТРАЛЬНО- СХІДНОЇ ЄВРОПИ ШЛЯХОМ ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

І на сьогодні європейські країни розвивають свої системи професійного навчання державних службовців з огляду на процеси децентралізації управління і практики модернізації. Особливої актуальності зазначені процедури відбуваються в країнах Центральної і Східної Європи, що було, зокремо, пов'язано зі вступом в ЄС.

У Центральній і Східній Європі, підготовка державних службовців тим чи іншим чином свідчить про важливість різних політичних і професійних міжнародних організацій, які надають допомогу їхнім урядам. Серед них були Рада Європи, Євросоюз, OECD, UNDPADM, UNDP, NISPAcee, і т.ін. Були також випадки істотного впливу іноземних партнерів (здебільшого із США і Франції) в розвитку програм державного управління (наприклад в Болгарії, Естонії, Латвії, Польщі, Словенії). Коротко- і довготривалі програми, стажування, участь в міжнародних конференціях, семінари, форуми і т.ін. були організовані цими організаціями. Навіть сьогодні є тенденція в цій сфері до зростання і зміцнення ролі міжнародних організацій.

Типи програм демонструють свою різноманітність – програм орієнтовані на вивчення права, менеджменту, суспільних наук, економіки, і т.ін. Оскільки органи управління традиційно наймали на службу випускників правових (юридичних) факультетів, пріоритети надавалися саме правовому (юридичному) підходу в підготовці. На теперішній час в таких країнах ЦСЄ як Чеська Республіка, Угорщина, Польща і Румунія, правовий (юридичний) підхід превалує в більшості програм державного управління. Суспільні науки переважають в Естонії Болгарії і Литві.

Підготовка з державного управління також розвивалися в установах, орієнтованих на технічні дисципліни. Так, цілий ряд технічних установ здійснювали програми з державного управління (Латвія, Литва, Словаччина). Відносно великий відсоток програм з державного управління базуються на управлінні або економічних/бізнес темах (Латвія, Словаччина, Болгарія, Естонія). Крім того, в цих країнах, програми з державного управління спочатку

розвивалися в економічних і бізнес школах їхніх університетів, в школах економіки, або навіть в спеціалізованих університетах з економіки і управління. Тому, в декількох країнах, державні вимоги щодо програм з державного управління співпадають з програмами підготовки з бізнесу (75% в Болгарії).

У деяких державах програми з державного управління були «ініційовані» урядом (наприклад замовлення Міністерства Освіти в Чеській Республіці), який грав важливу роль в формуванні підготовки з державного управління. У інших країнах уряд грав пасивну роль в організації установ (університетського рівня), іноді їхня реакція була навіть реактивною. Тільки після того, як приватні установи почали реалізувати програми з державного управління, Міністерства (Освіти) схвалили «державне управління» як академічну дисципліну. Неурядові установи почали надавати ступені магістра/бакалавра з державного управління. Для Європи це було новим досвідом, оскільки офіційно такі програми до цього не існували.

Проблеми, які існують у системі підвищення кваліфікації службовців у країнах Центрально-Східної Європи (ЦСЄ), можна визначити як такі: на державному рівні не проводиться чітко визначена політика щодо підвищення кваліфікації службовців; не сформульована мета підвищення кваліфікації; слабо організоване співробітництво в цьому питанні між міністерствами; нерівномірно розподіляються ресурси і надаються можливості підвищувати кваліфікацію, не завжди вірно визначається співвідношення потреб і ресурсів; не розроблені критерії оцінки змісту і вплив занять з підвищення кваліфікації на ефективність роботи службовців; є труднощі з мотивацією персоналу і т.ін.

Країни ЦСЄ все ще мають здійснити низку реформ, залучити до цього процесу нову генерацію службовців¹¹⁶.

Система підвищення кваліфікації має важливе значення в країнах Центральної і Східної Європи. Прагнення створити нову державну службу вимагає значних зусиль, спрямованих на зміну стилю роботи, кваліфікації й управлінської культури орієнтованих на кар'єрне зростання державних службовців, які працюють у структурі з дуже жорсткою адміністративною ієрархією¹¹⁷. Пе-

¹¹⁶ Building Higher Education programmes in Public Administration in CEE Countries / Edited by Tony Verheijen and Juraj Nemes. – NISPAcee and EPAN, 2000. – 345 p. – P.17.

¹¹⁷ Numberg B. The State after Communism: Administrative Transitions in Central and Eastern Europe. – ETPM: Regional Initiative on Public Administration in Central and Eastern Europe, November 1995.

релік вимог, пропорованих до службовців, дуже широкий, від удосконалення навичок до сприйняття нових цінностей, а також вивчення менеджменту і різних галузей права. Ще однією причиною для підвищення кваліфікації була європейська інтеграція. Країни ЦСЄ, які належали до соціалістичного табору, свого часу твердо заявили про намір вступити в Європейський Союз і відповідним чином змінити структуру органів державної влади, законодавство і політику. Як пріоритети були визначені відкритість зовнішньому світу, іншим європейським мовам і знання норм права, які діють у Європейському Союзі.

Система підготовки кадрів змінювалася відповідно до нових вимог, пов'язаних зі вступом до ЄС, а саме:

- ❖ забезпечення якості навчання державних службовців, яке включає в себе:
- ❖ визнання того, що інституції, які пропонують курси з державного управління надають таким чином послуги з професійної підготовки своїм споживачам – органам виконавчої влади та їх працівникам – державним службовцям;
- ❖ аналіз потреб у навчанні у державному секторі;
- ❖ аналіз та оцінка різноманітних інституцій, що надають послуги з навчання з метою залучення найкращих з них;
- ❖ оцінка навчання та освіти, що надається з точки зору ефективності та результативності (тобто вплив підготовки на професіоналізм державних службовців);
- ❖ моніторинг розвитку у сфері державного управління для ідентифікації нових потреб у навчанні, що з'являються.

Проаналізований нами досвід країн Центральної та Східної Європи свідчить, що відсутність потрібної кількості належно підготовлених кадрів була відчутною під час підготовки цих країн до вступу до Європейського Союзу та адаптації в ньому. Особливо кадрова проблема виникала у зв'язку із необхідністю використання фондів ЄС, проведення комунікативних заходів, адаптації законодавства тощо. Тому завчасна турбота про підготовку таких фахівців в Україні видається необхідною.

У країнах Центральної та Східної Європи серед інших переваг європейської інтеграції зазначають зростання мобільності викладачів, дослідників та студентів, впровадження європейських стандартів вищої освіти та міжінституційне співробітництво, інтегрування програм підготовки фахівців тощо. Характерним було поси-

лення роботи після вступу цих держав до ЄС, що пояснюється зростанням фінансового забезпечення та полегшенням організаційних процедур. Можна також відзначити активну взаємодію державних інституцій цих країн із публічними та навчальними інституціями ЄС та країн-членів, а також внутрідержавне співробітництво із неурядовими організаціями, які активно працювали у сфері євроінтеграції. Водночас проводилася робота по впровадженню у навчальний процес нових спеціалізацій, пов'язаних із євро інтеграційними процесами¹¹⁸.

Після того, як перед системою професійного навчання були поставлені зазначені глобальні завдання, з'ясувалося, що, незважаючи на значне удосконалення, вона недостатньо розвинута. Через це виникла низка інших проблем, таких, як зв'язок між підвищенням кваліфікації і просуванням по службі, можливості органів управління одержувати вигоду від інвестицій у підготовку службовців.

Проте, у деяких країнах у цій сфері існують свої традиції, іноді успадковані від радянського періоду або ще більш ранніх часів, і роль підвищення кваліфікації оцінюється високо¹¹⁹.



Угорщина має тривалий практичний досвід організації підвищення кваліфікації, у тому числі, в адміністративній сфері. Державні службовці вже давно знайомі з різними підходами до процесу управління, а Коледж державної служби був відкритий ще в 1977 році.

В Угорщині діє Вища школа державної служби (фінансована Міністерством внутрішніх справ), кілька університетів (Будапештський університет економіки, юридичні факультети університетів у Сегеді, Мітолку і Печі) і зростаюче число приватних навчальних закладів пропонують одержати освіту в сфері державного управління або менеджменту організацій. Ці вищі навчальні заклади працюють незалежно один від одного,

¹¹⁸ Лахижа М.І. Вплив вступу до ЄС на підготовку фахівців для публічної адміністрації країн Центральної та Східної Європи // Управління навчальними закладами в контексті модернізації системи професійного навчання. Матеріали міжнародного науково-практичного семінару, 1-4 липня, 2008 року. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. – 172 с. – С. 33-37.

¹¹⁹ SIGMA Working Paper 21. – World Bank Moscow (Unofficial translation). – August 2004 / Режим доступу: Dobrolyubova L:\Economic Unit\Parison\HR Diagnostics\SIGMA21_var2.doc.

і ними встановлена досить велика кількість зв'язків з міжнародними програмами (як дво-, так і багатобічними). Деякою мірою ці вищі навчальні заклади змагаються один з одним, прагнучи зайняти провідне положення на ринку освітніх послуг.

В Угорщині була введена трирівнева система підвищення кваліфікації державних службовців:

– Загальний екзамен з державного управління (Розпорядження Уряду № 51 – 1993 рік) є частиною програми, спрямованої на відновлення професійних знань державних службовців і передує просуванню на більш високу позицію. Іспит включає питання із основних тем, таких, як структура органів державної влади, основні принципи роботи державної служби, адміністративні процедури, принципи державних фінансів, менеджмент і захист інформації. Іспит обов'язковий для всіх державних службовців (нечисленні виключення передбачені Законом і Постановою № 46 від 24 квітня 1995 року). Той, хто не здає іспит, повинен залишити державну службу.

– Кваліфікаційний екзамен з державного управління повинні здавати всі державні службовці (також за деяким виключенням) на визначених етапах своєї кар'єри. Це більш практичний екзамен у порівнянні з загальним іспитом, про який йшла мова вище. Він включає питання із багатьох аспектів менеджменту і визначених тем, пов'язаних із законодавством Європейського Союзу. Мета цього іспиту – підтвердити професійну придатність державних службовців і підготувати їх до виконання основних обов'язків у сфері державного управління. Той, хто не здає іспит, залишається на нижчих посадах, що позбавляє його права збільшення заробітної плати, зокрема, премій, якими заохочуються державні службовці більш високих категорій.

– Нарешті, на найвищому рівні організуються семінари за участю представників міжнародних організацій і фондів. Однією з найважливіших програм, у рамках якої проходили подібні тренінги, була програма Phare Європейського Союзу. Досить велика кількість державних службовців завдяки відвідуванню цих семінарів



мали можливість (у професійному плані) вийти за рамки однієї держави.

Угорщина – країна, яка здійснила спробу привести свою державну службу у відповідність з міжнародними стандартами і створити передумови для того, щоб підвищення кваліфікації стало невід’ємною умовою просування по службі. Проте, нова система зазнавала критики за те, що перестала бути добровільною за своєю суттю. Критики також підкреслювали той факт, що програми професійної підготовки, які фінансувалися організаціями приватного сектора, відіграють важливу роль на ринку аналогічних послуг. Із-за того, що ці програми часто занадто дорогі для державних організацій, вони, як це не сумно, стають причиною того, що рівень підготовки службовців у приватному секторі виявляється значно вищим, ніж у державному секторі.



В Естонії скорочена чисельність службовців у державних структурах і обмежене число зацікавлених чиновників, з одного боку, висока плінність кадрів, з іншого, перешкоджають реалізації необхідних курсів професійної підготовки.

У цілому, однак, створюється враження, що старі організації, які здійснюють підвищення кваліфікації й існують з комуністичних часів, не володіють необхідною матеріальною базою, яка б відповідала сучасним вимогам. Підвищення кваліфікації має всі шанси стати першим сектором, який виграє від розвитку механізмів, спрямованих на розробку і проведення єдиної політики в сфері управління кадрами.

Необхідного для вступу на службу рівня підготовки можна досягти в різних навчальних закладах. В обов’язок університетів входить загальна підготовка фахівців в сфері права, економіки, а іноді і державної служби.

В Естонії існує шість державних і декілька приватних університетів, і віднещодавна у вищих навчальних закладах була відкрита спеціальність «державне уповаління».

В Естонії продовження освіти в сфері державного управління перебуває у віданні департаменту кадрів Державної Канцелярії. Дотепер цей департамент кон-

центрував свою увагу переважно на Естонському інституті державної служби (EIPA) і як правило ігнорував інші діючі програми підвищення кваліфікації. EIPA, як і багато аналогічних йому установ в інших країнах, реально мало що робив для реклами своїх курсів і майже не намагався йти в ногу з потребами державної служби. Переконати потенційних слухачів пройти підвищення кваліфікації ще складніше, якщо пропонувані програми навчання виявляються недостатньо привабливими, насиченими.

Швидкий розвиток процесу інтеграції Естонії в Євросоюз сформулював безпрецедентні виклики перед національною державною службою. Для того, щоб навчити державних службовців ефективній діяльності по вирішенню проблем, пов'язаних із входженням в ЄС, було вирішено розробити відповідну навчальну стратегію.

Довгострокові завдання професійного навчання державних службовців з питань ЄС націлювалися на підтримку і розвиток національної державної служби задля того, щоб готувати її для щоденної роботи з Європейськими установами. Середньострокові завдання навчання з ЄС націлювалися на вдосконалення експертних навичок державних службовців, залучених у виконання *acquis*, в переговори. Короткострокові завдання націлювалися на використання знань про ЄС і його політику серед державних службовців, які мають справу з пов'язаними з ЄС проблемами і які залучені в процес європейської інтеграції.

У Польщі єдиним вищим навчальним закладом, який готує фахівців для державної служби, є Національна школа державної служби (KSAP), відкрита в 1990 році. Заснована на зразок французької моделі ENA¹²⁰, KSAP пропонує дворічну програму підвищення кваліфікації на базі вищої освіти, розроблену для підготовки державних службовців, здатних обіймати керівні і стратегічні позиції у вищих органах державної влади. Ця школа підпорядковується прем'єр-міністру і дає можливість навчати щорічно 60 офіційних посадових осіб



¹²⁰ *Ecole nationale d'administration* – Національна школа державного управління.



не лише для уряду, але й для державних адміністрацій, місцевих адміністрацій і таких інституцій, як національний банк тощо. Першочергове завдання полягає в проведенні високоякісного навчання, яке означає одержання об'єктивних, суто наукових, знань, з метою організації державної цивільної служби, заснованої на високому професіоналізмі. За допомогою жорсткого добору в Школу і серйозну підготовку в сфері права і менеджменту передбачалося сформувати нове покоління державних службовців і прищепити їм цінності незалежності, сумлінного відношення до своїх обов'язків, поваги до закону. На практиці виявилось, що, хоча випускників Національної школи державного управління і поважають за їх глибокі теоретичні знання, їхня підготовка, на думку начальників відділів кадрів, занадто далека від практики, і незнання ними управлінських know-how робить їх малопридатними для заміщення важливих посад у службовій ієрархії. У 1993 році Указом Прем'єр-міністра була створена Рада з питань підвищення кваліфікації, очолити яку було доручено директору Національної школи з метою виправити це положення. Ще одна проблема, характерна не тільки для Польщі, полягає в тому, що система підвищення кваліфікації виявляється значною мірою орієнтованою на пропозицію і недостатньо – на попит. У Польщі в 1993 році була створена Рада з питань підвищення кваліфікації.

РОЗДІЛ 3.3. ФЕНОМЕН ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ ТА ШЛЯХИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМ ПІДГО- ТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Останнім часом у західній державній службі новацією є введення системи управління та розвитку діяльності, яка спрямована на вдосконалення навичок та компетенцій чиновників, зміну підходів до управління державними службовцями, що має важливе значення для професійного навчання управлінців.

З огляду на порівняння традиційних (старих) та нових підходів до організації професійного навчання за кордоном можна зробити такі висновки:

- ❖ відбувається перехід підготовки та розвитку від окремих міністерств (органів управління) до формування центральної політики та стратегічного плану для державної служби загалом на основі формулювання загальних напрямків та інструкцій;
- ❖ розробляються відповідні системи управління інформацією для того, щоб проводити моніторинг та оцінювання професійного навчання на рівні міністерств (органів управління) і державної служби в цілому;
- ❖ запроваджується аналіз потреб, орієнтований не на використання необхідних ресурсів, а на необхідні результати підготовки, які забезпечать досягнення цілей;
- ❖ ініціюється орієнтація на навчальні потреби державних службовців.



Які ще із зазначених завдань стоять перед вітчизняною системою професійного навчання державних службовців з огляду на запозичення досвіду демократичних держав щодо підготовки управлінських кадрів:

- інтеграція у світове освітнє співтовариство і побудова демократичного співтовариства усередині навчального закладу;
- мобільність;
- підвищення освітніх стандартів і удосконалення освітніх моделей для навчання більш відкритих, креативних, різнобічних і активних державних службовців і політиків;
- співробітництво із закордонними університетами і спільні проекти?

Професійне навчання з державного управління тісно пов'язане із *якістю управління*. В тих регіонах, де така підготовка організована на високому рівні, якість управління, як правило, також висока.

Проведений аналіз професійного навчання державних службовців у різних країнах ЄС дозволяє порівняти вітчизняну і закордонні системи підготовки/перепідготовки державних службовців (табл.).

Таблиця

Порівняльна таблиця систем підготовки/перепідготовки державних службовців в Україні та країнах світу

Критерії	Країни світу	Україна
<i>Система організації</i>	Система є логічною, кожний знає, за що відповідає, і намагається робити це з максимальною ефективністю.	Викладач надзвичайно перевантажений
<i>Навчальна програма</i>	Не дотримуються єдиної, обов'язкової програми навчання	Навчальна програма жорстко визначена для всіх слухачів однієї спеціальності
<i>Система оцінки</i>	Різні системи оцінювання і оцінок знань. Оцінювання тими, хто навчається, роботи викладачів.	Система оцінки нікого не стимулює і не заохочує
<i>Одержання диплома</i>	Диференційований диплом (академічний і професійний)	Диплом одержують практично всі, хто навчався (незважаючи на різний рівень здібностей і різні освітні цілі)
<i>Свобода вибору дисциплін (модулів), викладачів</i>	Широкі можливості вибору і розвитку. Діє правило «максимум особистої відповідальності за зроблений вибір».	Відсутня
<i>Робочий час</i>	З перших днів навчання надається інформація про те, скільки годин обов'язкових предметів і предметів на вибір студент/слухач повинний відвідати кожен семестр і за весь курс навчання. Асинхронна система організації навчального процесу	Синхронна система організації навчального процесу
<i>Методи навчання</i>	Інтерактивні методи навчання. Відсутня проблема списування	Традиційні методи навчання Загрозливі розміри списування.
<i>Навчальні курси</i>	Вузькопрактична спрямованість курсів	Затеоретизованість
<i>Роль адміністрації та викладачів</i>	Адміністрація ВНЗ для студента/слухача – консультативний орган, а викладачі – «інструктори».	Адміністрація ВНЗ для слухача – контролюючий орган

Таким чином, однією з важливих складових професіоналізації державної служби на шляху до її європеїзації є організація і

забезпечення цільової підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців з питань державного управління.

Феномен європеїзації



Європеїзація – у широкому значенні це зміни, що відбуваються в усіх сферах суспільного життя під впливом процесу європейської інтеграції

Термін «європеїзація» має значення, яке відрізняється від «виникнення європейського адміністративного простору».



Виділяють *чотири етапи європеїзації*¹²¹. Перший етап європеїзації почався в червні 1988 із підписання спільних декларацій взаємної економічної допомоги між країнами СЄ з одного боку та Європейською спільнотою і Радою з іншого. Пізніше підписуються угоди про торгівлю і співробітництво між ЄС і Угорщиною (1988), Польщею (1989) та іншими країнами регіону (1990). З 1991 року ведуться переговори про Європейські угоди, які містили в собі положення про створення зони вільної торгівлі, інституціоналізацію політичного діалогу і перспективу членства. На другому етапі (1994 – 1997/98 роки) країни регіону приступили до адаптації норм і вимог ЄС, оскільки в Білій книзі Єврокомісії про інтеграцію країн ЄС до внутрішнього ринку ЄС виділялися ключові моменти для створення і функціонування внутрішнього ринку в кожному секторі, правову адаптацію і особливі управлінські та організаційні структури для імплементації, контролю та виконання правил ЄС. Цей етап вплинув як на центральні управлінські структури так і на підпорядкований їм апарат. Вони повинні були займатися виконанням взятих країнами правових зобов'язань, економічних та політичних вимог ЄС. Оскільки структурами по гармонізації права в країнах СЄ були як правило міністерства юстиції, то вони почали відігравати важливішу роль в політичному житті євро-

¹²¹ Hesse J. Rebuilding the state: Administrative reform in Central and Eastern Europe // Preparing Public Administration for the European Administrative Space. – SIGMA papers №23, 1998. – P. 169.



пейських країн. Протягом другого етапу підписувалися домовленості про збільшення інтеграції з ЄС, для чого на найвищому рівні створювалися міністерські комітети з постійними секретаріатами для забезпечення своєї діяльності. Пізніше на них покладалися завдання по підготовці рішень, контролю за їх виконанням і частково залучення до стратегічного планування.

Третій етап, який можна назвати концентрацією зусиль, почався з оприлюднення висновків Єврокомісії по оцінці прогресу кожної з країн (1997 р.) щодо вступу до ЄС. Особлива увага була звернена на підготовку до вступу, було створено особливі структури і розроблені процедури для імплементації законодавства ЄС в країнах-кандидатах та моніторингу за цим процесом. Як вважають ряд дослідників, саме на цьому етапі вплив європейської інтеграції був найбільш суперечливим, оскільки ЄС нав'язувала інститути і процедури, які могли змінити політичний та адміністративний ландшафт країни.

Останній, постінтеграційний етап цікавий з точки зору подальшої адаптації країн СЕ до Євросоюзу та впливу прийняття нових членів на майбутнє всього Союзу та старих членів зокрема.

«Європеїзація» стосується процесу зростаючого впливу, в той час як «виникнення європейського адміністративного простору» – процесу сходження/конвергенції. Крім того, необхідно розрізняти процеси впливу ЄС на національні системи управління, національне законодавство з державної служби, національну кадрову політику¹²².

Необхідно розрізняти:

- ❖ Європеїзацію національних адміністрацій через реалізацію та виконання *права ЄС*;
- ❖ Європеїзацію національних державних службовців через *процеси переговорів, прийняття рішень та їх реалізації* на рівні ЄС та на національному рівнях;

¹²² Demmke Ch. *European Civil Services Between Tradition and reform.* – European Institute of Public Administration. – Maastricht, the Netherlands. – 2004. – 202 p. – P. 38.

- ❖ Європеїзацію національних адміністрацій та державної служби через *адміністративну співпрацю*;
- ❖ Європеїзацію національного законодавства про державну службу та кадрової політики через CASE право Європейського Суду та через формування мереж.

Тиск з боку ЄС включає різні «механізми європеїзації» і моделі урядування¹²³. В результаті цього європейський підхід до вироблення політики не тільки спровокував внутрішні зміни, скільки висував конкретні інституційні вимоги, яким повинні відповідати члени, модифікував «внутрішні структури і можливості» і, відповідно, розподіл влади і ресурсів між внутрішніми акторами.

Основною характеристикою цих змін була європеїзація, що спрямовувала процес перетворень у напрямку стандартів і вимог Європейського Союзу.

Тиск з боку ЄС включає різні «механізми європеїзації» і моделі урядування¹²⁴. В результаті цього європейський підхід до вироблення політики не тільки спровокував внутрішні зміни, скільки висував конкретні інституційні вимоги, яким повинні відповідати члени, модифікував «внутрішні структури і можливості» і, відповідно, розподіл влади і ресурсів між внутрішніми акторами.

Основною характеристикою цих змін була європеїзація, що спрямовувала процес перетворень у напрямку стандартів і вимог Європейського Союзу, в тому числі і в системі підготовки державних службовців.

¹²³ Knill C., Lehmkuhl D. How Europe matters. Different mechanisms of Europeanisation // European Integration online Papers. – 1999. – №7. URL. – Режим доступу: <http://olymp.wu-wien.ac.at/eiop/texte/1999-007.htm>.

¹²⁴ Knill C., Lehmkuhl D. How Europe matters. Different mechanisms of Europeanisation // European Integration online Papers. – 1999. – №7. URL. – Режим доступу: <http://olymp.wu-wien.ac.at/eiop/texte/1999-007.htm>.

РОЗДІЛ 3.4. НАЦІОНАЛЬНІ СИСТЕМИ ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УМОВАХ ВСТУПУ ТА ЧЛЕНСТВА В ЄС

Аналіз європейського досвіду показує, що без розв'язання проблеми здійснення «європеїзації» державного управління, що передбачає вдосконалення системи державного управління з позицій європейського виміру, досягти належного рівня підготовки державних службовців з питань євроінтеграції буде надзвичайно складно.

Система підготовки кадрів змінюється відповідно до *нових вимог, пов'язаних зі вступом до ЄС*, а саме – забезпечення якості навчання державних службовців, яке включає в себе:

- ❖ визнання того, що інституції, що пропонують курси з державного управління надають таким чином послуги з професійної підготовки своїм споживачам – органам виконавчої влади та їх працівникам – державним службовцям;
- ❖ аналіз потреб у навчанні у державному секторі;
- ❖ аналіз та оцінка різноманітних інституцій, що надають послуги з навчання з метою залучення найкращих з них;
- ❖ оцінка навчання та освіти, що надається з точки зору ефективності та результативності (тобто вплив підготовки на професіоналізм державних службовців);
- ❖ моніторинг розвитку у сфері державного управління для ідентифікації нових потреб у навчанні, що з'являються.

Установи із координації процесу інтеграції в ЄС наряду з іншими займалися питаннями підготовки з ЄС. Вони відповідали за розвиток Річного Плану Дій в межах Стратегії, координували дії урядових організацій за здійснення вступу в ЄС, моніторинг навчання і оцінку ефективності євроінтеграції в країні.

Агентства з координації (на державному рівні)

Країна	Агентство з координації
Естонія	Офіс Європейської Інтеграції
Латвія	Офіс Європейської Інтеграції
Литва	Європейський Комітет/уряд Республіки Литви
FYROM	Європейський Сектор Інтеграції
Польща	Офіс Комітету Європейської Інтеграції

Країна	Агентство з координації
Словенія	Національне Бюро Європейських Справ
Угорщина	Державний Секретаріат Європейських Справ і Відносин Зовнішньої Торгівлі в Міністерстві Закордонних Справ


(Джерело: EU training for civil servants in Ukraine: Application of the experience of CEE and Baltic countries. Research report¹²⁵).

Реалізації європеїзації сприяло запровадження навчальних програм із євроінтеграції в навчальних закладах. Навчання здійснюється міністерствами і агентствами через навчальні програми ЄС. Ці програми звичайно реалізуються в державних навчальних закладах під час підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

Національні заклади, які реалізують навчальні програми з євроінтеграції

Країна	Навчальний заклад
Естонія	Таллінський Університет Освіти
Латвія	Латвійська Школа державного управління
Литва	Литовський Центр Тренерів з державного управління
Польща	Національна Школа державного управління (Варшава) Коледж Європи
Словенія	Школа державного управління
Угорщина	Будапештський Університет Економічних досліджень

(Джерело: EU training for civil servants in Ukraine: Application of the experience of CEE and Baltic countries. Research report¹²⁶).

	<p>У Польщі надавалося значної уваги післядипломній підготовці фахівців і організації стажування при Європейській Комісії та урядових адміністраціях держав-членів ЄС. Наприклад, близько 15 тисяч працівників публічної адміністрації Польщі були учасниками навчання, семінарів, конференцій тощо, організованих в рамках програми економічної допомоги Європейського Союзу PHARE та допомоги з боку таких</p>
---	---

¹²⁵ EU training for civil servants in Ukraine: Application of the experience of CEE and Baltic countries. Research report / Prepared by International centre for policy studies. – March 2003

¹²⁶ EU training for civil servants in Ukraine: Application of the experience of CEE and Baltic countries. Research report / Prepared by International centre for policy studies. – March 2003

членів ЄС, як Австрія, Данія, Франція, Нідерланди, ФРН, Люксембург, Швеція, Велика Британія та Італія. Використовувалася також допомога навчальних інституцій Європейського Союзу¹²⁷.

З 1999 по 2002 рік в рамках програми PHARE реалізовувалися різні програми навчання працівників публічної адміністрації. Було проведено попередній аналіз рівня готовності польської адміністрації до членства Польщі в ЄС і окреслено потреби у навчанні. Європейське навчання реалізовувалося в основному шляхом поетапного проведення семінарів і передбачало вивчення питань розвитку європейської інтеграції, інституцій і механізмів функціонування ЄС, системи права та процедур, регіональної політики ЄС, а також процесу інтеграції Польщі в ЄС, адаптації польського права до права ЄС та ролі і завдань польської публічної адміністрації в цьому процесі.

З 2000 року в рамках PHARE реалізовувалися програма «Розвиток людських ресурсів – сприяння місцевій та самоврядній адміністрації в перспективі членства у Європейському Союзі», проекти «Сприяння здатності повітів і гмін у сфері впровадження доробку спільнот» і «Комплексна стратегія підготовки польської центральної адміністрації до членства в ЄС» та інші програми.

Крім того, з 1995 по 2002 рік близько 5800 представників різних рівнів влади Польщі пройшли навчання в рамках проекту TAIEХ (Інструмент технічної допомоги та обміну інформацією). Програма їхнього навчання пов'язувалася із реалізацією Національної програми підготовки Польщі до членства в ЄС і охоплювала всі сектори інтеграції.

Отже, навчальна підготовка до вступу до ЄС охоплювала всі рівні публічної адміністрації Польщі. Тематика навчальних програм для працівників центральної адміністрації передбачала насамперед вивчення право-



¹²⁷ Szkolenie kadr administracji publicznej w związku z przygotowaniem do czlonkostwa polski w Unii Europejskiej// http://www.gminypr.pl/ue/poradnik/dokumenty/01_prawo/instytucje-szkolenie-kadry.



вої бази ЄС. Для працівників регіональних органів влади першочерговим вважалося вивчення правового доробку ЄС щодо регіональної політики, сільського господарства та використання фондів Європейського Союзу. Великого значення надавалося розвитку контактів польських міністерств та регіональних органів влади із аналогічними зарубіжними інституціями.

Крім того, помітну роль в організації європейського навчання відігравали в Польщі неурядові організації. Наприклад, Фонд економічного навчання реалізував кілька програм, спрямованих, насамперед, на забезпечення здатності польських інституцій і організацій використовувати європейські структурні фонди. Як правило, це застосовувалося у співпраці із неурядовими організаціями європейських країн. Значна увага зверталася також на підготовку тренерів з питань європейської інтеграції. На Інтернет-порталі Фонду, як і на вебсторінках інших організацій, було запроваджено студії знань про ЄС.

Значна увага звертається на забезпечення вивчення держслужбовцями іноземних мов, що вважається неодмінною умовою успішної роботи з урахуванням вимог ЄС. У Польщі, зокрема, вимога знання однієї з іноземних офіційних мов Європейського Союзу введена з 2006 року до Статуту Цивільної служби. Характерно, що до цього існувала вимога просто знання іноземної мови. Отже, рішенням 2006 року посилено проєвропейську спрямованість цивільної служби Польщі.

Щодо нових підходів до професійного навчання, пов'язаного із вступом до ЄС, зазначимо, що, наприклад, у **Болгарії** підготовка фахівців з публічної адміністрації із врахуванням європейської спрямованості проводиться з 1997 року. Вважалося, що це необхідно для членів парламенту, працівників публічної адміністрації, осіб, які працюють із європейськими фондами тощо. Конкретно виділялися такі спеціалізації: програмісти та вебдизайнери, які здатні адаптувати європейські підходи, термінологію та створити мережу даних болгарською мовою; перекладачі; мовознавці–лексикологи, лексикографи, термінологи, соціолінгвісти, політиколінгвісти,



евролінгвісти; консультанти у різних сферах європейської інтеграції – політологи, спеціалісти з європейського права, економісти тощо; викладачі курсу з європейської інтеграції; PR- спеціалісти, які могли б працювати з європейськими партнерами та громадськістю тощо¹²⁸.

Програма навчання за фахом «публічна адміністрація» Інституту Публічної Адміністрації та Європейської Інтеграції передбачає такі курси: розвиток кар'єри, нормотворчість, адміністративна організація і культура, управлінські вміння, розвиток людських ресурсів, фінансове управління, регіональний розвиток, адміністративна і фінансова децентралізація, європейська інтеграція, підготовка до членства в ЄС, е-адміністрація, іноземні мови. У Болгарії мовна підготовка держслужбовців передбачає вивчення мов, які найбільше поширені у Євросоюзі¹²⁹.

Підготовка проводиться за кваліфікаціями «бакалавр», «магістр», «доктор». Бакалаврський ступінь дозволяє працювати за трудовою угодою в центральній та місцевих адміністраціях, у бюджетних організаціях, недержавних органах, експертами, референтами та спеціалістами з питань європейської інтеграції у сфері європейського адміністративного перетворення. Ступінь магістра свідчить про комплексну підготовку і дозволяє претендувати на державну службу та високі посади в ній. Отже, європейське навчання передбачає насамперед підготовку спеціалістів традиційної спеціалізації, але із поглибленим вивченням іноземних мов та специфіки діяльності європейських інституцій і знанням європейського права. Підготовка спеціалістів з питань європейської інтеграції проводиться також у інших, в т.ч. й приватних та іноземних, навчальних закладах та центрах.

¹²⁸ Лахижа М.І. Вплив вступу до ЄС на підготовку фахівців для публічної адміністрації країн Центральної та Східної Європи // Управління навчальними закладами в контексті модернізації системи професійного навчання. Матеріали міжнародного науково-практичного семінару, 1-4 липня, 2008 року. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. – 172 с. – С. 33-37.

¹²⁹ Василев Н. 2006- година та на модернизацията на държавната администрация \ \ <http://www.mdaar.government.bg/priorities.php>

Задля забезпечення ефективності професійного навчання державних службовців України варто використовувати європейський досвід: вивчення потреб державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування у навчанні; регламентувати відповідальність керівників органів влади за підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців; регулярно здійснювати моніторинг європейських навчальних програм закладів, які готують державних службовців, враховувати досвід Європи щодо підготовки управлінських кадрів та їх розподілу; активніше запроваджувати навчальні плани і програми, наближені до європейських стандартів, розширювати спектр спеціальностей і спеціалізацій в галузі державного управління, у тому числі передбачити й підготовку фахівців з питань євроінтеграції.

ВИСНОВКИ ДО ЧАСТИНИ 3

1. Система підготовки державних службовців поділяється на: підготовку, що передує прийому на роботу; загальну попередню підготовку; підвищення кваліфікації.

2. Аналіз міжнародного досвіду побудови системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців свідчить, що її єдиної превалюючої моделі, навіть у національному масштабі, не існує.

3. На світовому ринку освітніх послуг на сучасному етапі конкурують декілька моделей підготовки державних службовців; французька; німецька; англосаксонська; інші моделі. У цілому можна говорити про два основні західно-європейські підходи до підготовки фахівців для державної служби – англосаксонський і французький.



4. Як правило, основні цілі національного навчального закладу в системі підготовки/перепідготовки державних службовців полягають у: базовій підготовці вищих державних службовців; підвищенні кваліфікації державних службовців, перепідготовці; проведенні наукових досліджень; консультаційній діяльності.

5. Національні системи навчання/підготовки з державного управління та відповідні заклади, які надають такі послуги, можна класифікувати згідно: їх інституційного розташування (щодо різних рівнів державного управління; їх джерел надходжень; їх організації; їх видів діяльності).

6. Три категорії програм з державного управління можуть бути ідентифіковані в європейських країнах: програми, які стосуються суспільних наук (переважають в Північній Європі); програми, які базуються на науці управління; і програми з права (переважають в Південній Європі).

7. У Європі роль професійного навчання з державного управління змінилася під впливом багатьох чинників, включаючи нові завдання і види діяльності уряду, зростаючі очікування щодо управління, у тому числі



щодо трансформації багатьох урядових функцій у бік кращого задоволення клієнтів. Для сучасної системи професійного навчання характерні: зростаюче різноманіття і комерціалізація освітніх послуг; утилітарна спрямованість; розвиток системи освіти дорослих, який ініціюється громадськими об'єднаннями; розвиток освіти «ушир» (в освітню діяльність включаються мігранти, інваліди й інші категорії населення).

8. Система підготовки кадрів змінюється також відповідно до нових вимог, пов'язаних зі вступом до ЄС, а саме – забезпечення якості навчання державних службовців; аналіз потреб у навчанні у державному секторі; аналіз та оцінка різноманітних інституцій, що надають послуги з навчання з метою залучення найкращих з них; оцінка навчання та освіти, що надається з точки зору ефективності та результативності (тобто вплив підготовки на професіоналізм державних службовців); моніторинг розвитку у сфері державного управління для ідентифікації нових потреб у навчанні, що з'являються.

У результаті цих змін для України стала очевидною необхідність перегляду навчальних програм у сфері державного управління, введення нових предметів або напрямків, перегляду принципів управління навчальними закладами, які займаються підготовкою фахівців в галузі державного управління, з більшою орієнтацією на практичну складову.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. В якому напрямку змінюється система підготовки/перепідготовки кадрів для державної служби в країнах-членах ЄС?
2. Які переваги можна виділити в системі підготовки/перепідготовки державних службовців країн ЄС, що дозволяють взяти їхні системи як зразок для наслідування?
3. Які обмеження можна виділити в системі підготовки/перепідготовки державних службовців країн ЄС, що не дозволяють взяти їхні системи як зразок для наслідування?

ПРАКТИЧНІ ЗАВДАННЯ

1. Наведіть причини становлення нової системи підготовки державних службовців в країнах ЄС.
2. Охарактеризуйте, будь ласка, яким чином феномен європеїзації впливає на реформування національних систем професійного навчання державних службовців.
3. Якою повинна бути змістовна складова програм навчання державних службовців (короткотермінового навчання, навчання за бакалаврськими та магістерськими програмами)?
4. Протиріччя системи професійного навчання державних службовців України
5. Проаналізуйте, будь ласка, існуючу систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців в одній із країн ЄС і висловіть своє бачення шляхів подальшого удосконалення аналогічної системи в Україні.

ПЕРЕЛІК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Нормативно-правові акти:

- 1.1. Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. // Державна служба в Україні: Зб.нормат.актів. – К.: Юрінком Інтер, 2002 – С. 9-23 // Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-1>.
- 1.2. Указ Президента України «Про систему підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців» від 30 травня 1995 р.
- 1.3. Указ Президента України «Про програму кадрового забезпечення державної служби» від 10 листопада 1995 р.
- 1.4. Указ Президента України «Про Комплексну програму підготовки державних службовців» від 9 листопада 2000 р.
- 1.5. Указ Президента України «Про Питання Української Академії державного управління при Президентові України» від 21 вересня 2001 р.
- 1.6. Указ Президента України «Про заходи щодо підвищення кваліфікації державних службовців органів державної виконавчої влади» від 28 липня 1995 р.
- 1.7. Указ Президента України «Положення про систему підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців» від 8 лютого 1997 р.
- 1.8. Указ Президента України «Загальне положення про центр перепідготовки і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ та організацій» від 19 лютого 1996 р. та ін.
- 1.9. Указ Президента України «Порядок формування державного замовлення на підготовку і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування», затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 14 липня 1999 р.

2. Основні джерела

- 2.1. Авер'янов В. Б., Горбунова Л. М., Комаров В. В., Ємельянова І. І., Сібільов Д. М. Науково-практичний коментар до законів України «Про державну виконавчу службу», «Про виконавче провадження». – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 320 с.

- 2.2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. – М.: Юрид.лит., 1996. – 400 с.
- 2.3. Боссарт Д., Деммке К. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу (пер. з англ. О.М.Шаленко). – К.: Міленіум, 2004. – 128 с.
- 2.4. Державна служба / За ред. Г.І. Мостового, О.Ф. Мельникова. – Х.: Видавництво ХарРІ УАДУ «Магістр», 2003. – 273 с.
- 2.5. Державна служба в Україні: організаційно-правові основи і шляхи розвитку / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. – К.: Ін Юре, 1999. – 272 с.
- 2.6. Державна служба України: сучасний стан та напрями адаптації до стандартів Європейського Союзу: Матеріали щоріч. кафедральної наук.-практ. конф., 28 квітня 2005 р. – О.: Видавництво ОРІДУ НАДУ, 2005. – 252 с.
- 2.7. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні / За заг. ред. Н.Р.Нижник – К.: Ін Юре, 1999.
- 2.8. Желюк Т. Л. Державна служба: Навч. посіб. для вузів. – К.: Професіонал, 2005. – 576 с.
- 2.9. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика: Навч.посіб. – К.:Атіка, 2003. – 160 с.
- 2.10. Оболенський О. Ю. Державна служба: Навч. посібник. – К.: КНЕУ, 2003. – 344 с.;
- 2.11. Чорноног Є.С. Державна служба: Історія, теорія і практика: Навч. посіб. Реком. МОНУ. – К.: Вид-во «Знання», 2008. – 458 с.
- 2.12. Demmke C. European Civil Services Between Tradition and reform. – European Institute of Public Administration. – Maastricht, the Netherlands: Publication Service EIPA, 2004. – 202 p.
- 2.13. Pollitt Ch., Bouckaert G. Public Management Reform. A Comparative Analysis. – Oxford New York: Oxford University Press, 2000. – 314 p.
- 2.14. Stevens A., Stevens H. Brussels Bureaucrats? The Administration of the European Union. – Editors: Nugent N., Paterson W.E., Wright V. – N.Y.: PALGRAVE, 2001. – 278 p.

3. Додаткові джерела:

- 3.1. Луговий В. Актуальні проблеми підготовки і використання керівних кадрів держ.служби (аналіз світового досвіду) // Вісник УАДУ. – 1999, № 1. – с. 46-56
- 3.2. Філіпповський В. Проблеми наближення професійного навчання державних службовців до стандартів Європейського Союзу / Режим доступу: http://www.guds.gov.ua/document/41976;jsessionid=d0083c33eec10ac9aea5a6c0a5065ba7;/2_2004_filipovs'kyi_red.doc.
- 3.3. Європейські принципи державного управління / Пер. з англ. О. Ю. Куленкової. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 52 с.

ЧАСТИНА 4

ЄВРОПЕЇЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Навчальні цілі:

- ❖ ознайомити з результатами оцінювання ОЕСД;
- ❖ надати уявлення про основні етапи і тенденції розвитку законодавства про державну службу України, про співвідношення норм різних правових галузей у регулюванні державно-службових відносин;
- ❖ вчити оцінювати реформи державної служби в Україні та визначати перспективи її модернізації;
- ❖ вчити використовувати в професійній практичній діяльності навички по правозастосуванню: при наданні консультативних послуг, складанні документів, вирішенні різноманітних суперечок і колізій щодо реформування державної служби України як вимоги вступу.

Проблема:

Відсутність попиту на професійну відповідальну адміністрацію у контексті проголошеного курсу на європейську інтеграцію. Чинний Закон «Про державну службу» застарів і потребує змін.

Ключові слова:

Оцінювання ОЕСД/SIGMA, стандарти країн-членів ЄС, державна служба, зовнішній аудит, фінансовий контроль, управління державним бюджетом, планування політики та координація, державні закупівлі, реформа державної служби, правовий статус держслужбовців, інституційний розвиток державної служби, європеїзація державної служби, Нова редакція закону «Про державну службу».

РОЗДІЛ 4.1. ФОРМУВАННЯ НОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ

Під час процесу входження до ЄС надзвичайно посилюється роль державних службовців. Система державної служби в Україні виходить на якісно новий рівень, прирівнений до державної служби багатьох європейських країн, де вона є не лише почесною, а й високооплачуваною роботою.

Проблема ефективності органів державного управління у нових країнах-членах ЄС та країнах-кандидатах була і залишається питанням високої політики, оскільки національні органи державного управління кандидатів стають органами державного управління ЄС. Саме тому великої ваги має питання можливості здійснення реформ державного управління. Тому реформування державної служби стало однією з найважливіших загальних реформ у країнах-кандидатах Центральної та Східної Європи. Реформування державної служби, одним із першочергових політичних завдань у всіх нових країнах-членах ЄС та країнах-кандидатах.

Європейське право має надзвичайно вагомий вплив на системи державної служби та національне законодавство про державну службу. Національні системи державної служби зазнають все більшого впливу від європейської інтеграції, а національне адміністративне право – від прецедентного права Європейського Суду. Крім того, правова та адміністративна системи країн-членів повинні бути адаптовані до виконання вимог щодо реалізації права ЄС.

Таблиця

Галузі/сфери прямого та непрямого впливу процесу інтеграції ЄС на національні системи державної служби та кадрову політику

Процеси та регулювання ЄС	Вплив на державну службу та кадрову політику
Процес прийняття рішень в Брюсселі	<ul style="list-style-type: none">- вплив на кадрові ресурси (відрядження до Брюсселя, час засідань, національні чиновники в ЄС);- необхідність вдосконалення навичок (ведення переговорів, мовних навичок);- необхідність знань з питань ЄС (право ЄС, інституції ЄС, правила і процедури)
Реалізація права ЄС на національному, регіональному та місцевому рівнях	<ul style="list-style-type: none">- національні чиновники повинні повідомляти Брюссель про заходи реалізації;- державні службовці повинні розробляти плани та програми у відповідності з правом ЄС;- необхідність точної реалізації та виконання права ЄС (вимірювання, контроль, захист тощо);

Процеси та регулювання ЄС	Вплив на державну службу та кадрову політику
	<ul style="list-style-type: none"> - країни-члени повинні створити регуляторні органи (телекомунікації), відповідний адміністративний устрій (середовище), агенції (сільського господарства) тощо
Принципи вільного пересування	<ul style="list-style-type: none"> - відкритість державної служби для громадян країн ЄС; - необхідність взаємного визнання дипломів; - необхідність координації пенсійних систем; - необхідність визнання старшинства та професійного досвіду; - спільна інформація щодо робочих місць через тісні контакти
Принципи рівності (рівноправ'я)	<ul style="list-style-type: none"> - рівність жінок та чоловіків; - рівна плата; - вплив на дискримінаційні процедури найму (наприклад, жінки та служба в армії); - вплив на національні пенсійні системи (випадки різного пенсійного віку); - вплив на просування по службі працівників-сумісників; - вплив на доступ до певних державних посад (перевага надається жінкам)
Інше законодавство (безпека праці, захист здоров'я, робочий час, дискримінація за віком тощо)	<ul style="list-style-type: none"> - загалом, відсутня дискримінація за віком; - вимоги робочого часу (наприклад, для лікарів); - директиви на укладення угод/контрактів на обмежений термін
Непрямий вплив «хорошої/доброї практики» та неформальна співпраця в сфері управління людськими ресурсами	<ul style="list-style-type: none"> - управління якістю в державному секторі; - краще регулювання; - електронний уряд; - мобільність чиновників; - європейська система підготовки управлінців; - демографічні зміни та привабливість зайнятості в державному секторі; - плата за результатами діяльності; - соціальний діалог; - пенсійна система для державних службовців; - етика та регулювання дисципліни.

Країни-нові члени ЄС стикаються з численними проблемами щодо формування (реформування) своїх систем державної служби. За виключенням Польщі, яка прийняла Закон про державну службу в 1982 році (з поправками в 1994 році), Естонії, Угорщини, Латвії та Литви, які мають нове законодавство про державну службу, відносини в системі державної служби регулюються трудовим законодавством.

Багато законів про державну службу в країнах, які нещодавно стали членами ЄС, та в країнах-кандидатах у члени ЄС деталізовані, інколи навіть занадто. Для цього є чимало причин. Одна з них полягає в тому, що законопроекти часто готують без чіткого бачення того, що повинно бути вписано в основному законі, а що може регулюватися іншими підзаконними актами – постановами уряду чи іншими нормативними актами. В ідеалі закон про державну службу слід готувати так, щоб він містив лише основні

принципи та найважливіші положення. Детальні механізми їхньої реалізації повинні регулюватися постановами уряду або іншими

Нормативно-правовими актами, що приймаються на виконання закону¹³⁰.

Тому SIGMA розробила спеціальні рекомендації щодо розробки (вдосконалення) законодавства про державну службу в контексті європеїзації країн¹³¹. Зокрема, підкреслюється важливість прийняття спеціального закону – Закону Про Державну Службу, який визначає державну службу та кваліфікації, обов'язки та права державних службовців, умови їхньої праці. Такий закон потребує визначення його відношення до інших законів вищої інстанції, комплементарних чи то субординаційних, наприклад, трудового кодексу, законодавства з пенсійного забезпечення тощо.

Закон, який визначає державну службу, повинен містити положення щодо захисту державної служби від політичного втручання, вдосконалення якості та діяльності персоналу. Тому державні службовці повинні відповідати певним стандартам якості і діяльності.

Закон «Про Державну Службу» повинен збалансовувати обов'язки та відповідальність/підзвідність в межах органу управління з правами, що забезпечують професійну чесність. В ньому повинні відображатися різноманітні цілі, зокрема, закон повинен:

- ❖ підвищувати професійну якість персоналу, тобто вдосконалювати діяльність державних службовців, надавати певного рівня свободи з метою уникнення політичного тиску та інших негативних проявів управління, сприяти запровадженню відповідних етичних стандартів в систему державного управління;
- ❖ озброювати уряд здатністю адаптувати управління до потреб, що змінюються (наприклад, реструктурувати, скорочувати витрати, переміщувати людські ресурси з однієї сфери державної служби в іншу);
- ❖ надавати державному управлінню легітимності в очах громадян, сприяти набуттю громадянами та іншими групами

¹³⁰ Професійна державна служба – європейське майбутнє України: Матеріали міжнародної конференції за участі посадових осіб України та країн Європейського Союзу, відповідальних за розроблення державної політики, у Києві 21 червня 2005 року. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 112 с. – С. 42.

¹³¹ Synnerström S. Civil service legislation contents checklist. – Organisation de Coopération et de Développement Economiques Organisation for Economic Co-operation and Development. – SIGMA, 1996. – 28 p.

зайнятих на службі державі рис, які характеризують державну службу (врівноваження вимог та обов'язків з одного боку з правами та вигодами з іншого);

- ❖ робити державну службу привабливою, утримувати людей на ній.

Цілі трудового кодексу інші. Метою трудового кодексу є справедливі, рівні, політично визначені умови для всіх працівників, в той же час – визначення їхніх основних обов'язків. Тому трудовий кодекс, на відміну від законодавства про державну службу, більше концентрується на правах працівників, а менше на стандартах якості та інтересах працедавців щодо ефективності, верховенства права. Щодо визначення питань якості, приватні працедавці орієнтуються на інші параметри, такі як традиції галузі, ринкова конкуренція, ресурси профспілок.

СІГМА (SIGMA) розробила перелік відмінностей трудового законодавства та законодавства про державну службу з метою допомогти розробникам законів про державну службу та брати до уваги всі необхідні чинники.

Розроблений СІГМА (SIGMA) формат Закону про державну службу включає таке¹³²:

Цілі. Як правило, вони визначають:

- ❖ створення професійної та політично нейтральної державної служби;
- ❖ визначення інституцій з управління державними службовцями (чи контроль за управлінням, яке здійснюється міністерствами / агенціями);
- ❖ проведення відбору державних службовців на основі заслуг в результаті справедливого та відкритого конкурсу;
- ❖ на основі рівності можливостей реалізувати вступ на службу, просування та кар'єрне зростання;
- ❖ формування обов'язків державних службовців;
- ❖ гарантування прав, вигід та інших умов зайнятості, що привабить високоякісних державних службовців

Масштаб законодавства. Законодавство повинне чітко прописувати:

- ❖ чи воно стосується тих службовців, які виконують управлінсько-розпорядчі (виконавчі) функції («державні службовці»);

¹³² Synnerström S. Civil service legislation contents checklist. – Organisation de Coopération et de Développement Economiques Organisation for Economic Co-operation and Development. – SIGMA, 1996. – 28 p.

- ❖ чи воно поширюється і на тих, хто виконує аналогічні функції в органах місцевого самоврядування

Чи стосується законодавство державних службовців:

- ❖ тих, хто працює: в офісі президента; парламенті; офісі омбудсмена чи подібній установі; в судах. Чи воно розповсюджується на інші категорії осіб: працівників місцевого управління; вибраних членів державних адміністрацій чи місцевого управління.

Між-урядовий менеджмент. Цілі запровадження такої системи як правило передбачають існування органу, відповідального за забезпечення:

- ❖ рівне ставлення до різних рівнів державної служби та різних регіонів;
- ❖ гарантування стандартів якості в державній службі;
- ❖ справедливе ставлення до державних службовців;
- ❖ професійне та лояльне виконання рішень уряду в системі державної служби;
- ❖ умови, які сприяють мобільності державних службовців в межах державної служби (що є необхідним, у разі, коли стоїть питання про звільнення);
- ❖ відповідний огляд економічних витрат на державну службу та центральний контроль за розподілом;
- ❖ незалежний моніторинг реалізації законодавства про державну службу.

Вторинне законодавство. Чи закон повністю враховує вимоги додаткового вторинного законодавства.

Вторинне законодавство необхідне з огляду на низку причин:

- ❖ щодо логістики абсолютно неможливо вирішувати в парламенті всі деталі нових положень;
- ❖ деталі необхідно змінювати досить часто, особливо в період реформування: у парламенту немає на це часу;
- ❖ більшість деталей не представляють інтерес для парламенту і можуть кращим чином вирішуватися в іншому (більш професійному) органі (наприклад, комісії чи директораті, раді міністрів);
- ❖ більшість деталей залежить від принципів, прийнятих парламентом і можуть бути швидше реалізовані урядовим органом.

Зміст вторинного законодавства – спрямований за збалансування змісту Закону (щодо основних структур та принципів) і

вторинного законодавства (щодо деталей, процедурного та адміністративного забезпечення).

Зокрема, передбачити:

- ❖ чи закон є основним актом, в якому визначаються протирічні аспекти нових поправок та шляхи їх вирішення;
- ❖ чи закон визначає детальні, специфічні, рутинні питання, які можна вирішити за допомогою вторинного законодавства, наприклад:
- ❖ кількість посад, класів, рангів, рівнів?
- ❖ процедури рекрутингу та просування по службі, включаючи методи оцінювання та конкурсу?
- ❖ процедури винагород за діяльність?
- ❖ кількість годин робочого часу?
- ❖ умови виходу на пенсію?
- ❖ рівні винагород?
- ❖ дисциплінарні процедури?
- ❖ чи повинен окремий орган управління звертатися до центрального органу з метою розробки та видання кодексу поведінки (етики) та дисциплінарного кодексу?

Фактори витрат (із державного бюджету).

Вступ на державну службу. Є система кар'єрою чи посадовою, чи змішаною зрозуміло із процедур призначення:

- ❖ існують класи, ранги, просування, що є підставою кар'єрного зростання чи
- ❖ існують спеціальні посади, які передбачають пересування на іншу посаду з огляду на збільшення віку та досвіду

Кваліфікації. Чи в законі передбачено значення кваліфікації для вступу на службу. Зокрема:

- ❖ чи є в законі положення щодо загальних кваліфікаційних та дискваліфікаційних вимог;
- ❖ чи зазначено чітко окремі (особливі) чи спеціальні кваліфікаційні вимоги щодо окремих посад (наприклад, через вторинне законодавство, опис роботи);
- ❖ чи зазначаються в законі умови відкритого вступу на службу для тих, хто не має місцевого громадянства

Модель вступу на службу.

Правові взаємовідносини.

Період стажування

Умови проходження служби

Персональні дані.

Просування за кар'єрне зростання.

Трансфери (переводи в інші установи – міністерства/агенції).

Призупинення служби (з огляду на стан здоров'я, некомпетентність, скорочення/закриття міністерства/агенції, неналежну поведінку, вихід на пенсію/власне бажання).

Обов'язки службовців.

Спеціальні обов'язки. Чи є в законі повним чином визначені обов'язки державних службовців, які забезпечують нейтральність, чесність, лояльність до уряду та держави, ефективність та результативність. Зокрема:

- ❖ обов'язок виконувати законні накази (розпорядження) вищестоящего начальства (ієрархія) та умови і процедури, згідно яких державні службовці можуть відмовитися від їх виконання;
- ❖ обов'язок надавати громадськості затребувану інформацію, у разі, якщо вона не є таємною та обов'язок конфіденційності щодо питань, які підлягають під визначення таємності;
- ❖ обов'язок не займатися іншою оплачуваною роботою чи бізнес-діяльністю;
- ❖ умови, за яких службовці зобов'язані звільнитися, змінити посаду, місце чи коло своїх обов'язків;
- ❖ обов'язок не вимагати та не брати фінансові чи інші нагороди від третьої сторони;
- ❖ обов'язок проходити медичне обстеження задля оцінки фізичних чи розумових спроможностей виконувати свої функції;
- ❖ загальний обов'язок виконувати функції віддано, свідомо, без затримки, неупереджено та без впливу політичних сил чи альянсів.

Дисципліна державних службовців.

Права державних службовців.

Спеціальні права:

- ❖ право рівного доступу кваліфікованих осіб на державну службу;
- ❖ право на оплату праці;
- ❖ право на різномірну плату (шляхом колективних домовленостей та переговорів);

- ❖ право на письмовий наказ (розпорядження) керівника у разі сумнівності його відповідності закону;
- ❖ право на участь в профспілках, право на страйк;
- ❖ право на приєднання до політичної партії чи участі в політичній діяльності, які є несумісними із виконанням функціональних обов'язків;
- ❖ право на щорічну відпустку та на неоплачувану відпустку;
- ❖ право на звернення в суд чи іншу незалежну інституцію у разі вирішення дискусійних питань;
- ❖ право займатися іншою діяльністю;
- ❖ права не бути звільненим без згоди;
- ❖ право на відповідну підготовку за державний кошт, право мати відпустку на навчання;
- ❖ право на спеціальні пільги;
- ❖ право на спеціальні умови праці (відпустка по догляду за дитиною, медичне лікування для себе і своєї сім'ї, пенсійні виплати, виплати по інвалідності для себе і сім'ї).

Участь персоналу в діяльності міністерства/агенції

Зокрема:

- ❖ чи передбачено законом право профспілок та професійних асоціацій залучатися до вирішення питань персоналу?
- ❖ чи функції профспілок та асоціацій обмежуються діями колективної діяльності (наприклад, переговори щодо зарплати, умов праці, нового законодавства)?
- ❖ чи вони поширюються на представництво інтересів окремих державних службовців (наприклад, щодо обговорення проблем зайнятості, дисциплінарних процедур)? тощо.

Навчання. Чи передбачається в законодавстві відповідне забезпечення підготовкою, чи пов'язана вона із просуванням та підвищенням по службі. У разі надання такої підготовки, які процедури передбачені задля її забезпечення та моніторингу (систематичне планування). Чи зазначається в законодавстві, які органи відповідають за підготовку та яка роль національних навчальних закладів у цьому. Чи передбачаються механізми фінансування підготовки.

Забезпечення процедури переходу (транзиту) – тобто, чи передбачає закон необхідні дії щодо переходу від існуючих умов (які прописані в діючому законодавстві) до вимог нового законодавства.

Планування дій. Чи підготовлено відповідний розклад дій щодо того, які фази проходило нове законодавство про державну службу за етапами? Чи законодавство визначає задля цього належне забезпечення відповідно до цих етапів? Чи чітко визначено, що закон не вступить в силу, допоки інші джерела забезпечення (від яких вони залежать) не будуть повністю приведені в дію? Чи запропоновані дати запровадження окремих частин (розділів) є реальним часом для підготовки до реалізації перед запровадженням?

Конверсія діючих державних службовців. Чи законодавство включає положення щодо посад державних службовців, які вже працюють в державному управлінні і, відтак, підпорядковуються діючому законодавству?

Зокрема, чи передбачено:

- ❖ визначення засобів, якими статус тих, хто на сьогодні виконує функції державної служби («діючі державні службовці») буде привнесено у відповідність з новою системою державної служби (кар'єрної чи посадової), новими рівнями, посадами, оплатою праці?
- ❖ статус та умови служби діючих державних службовців та тих, кого прийматимуть на службу в період переходу, допоки не завершиться процес конверсії?
- ❖ статус тих діючих державних службовців, у кого немає кваліфікації, яка вимагається Законом чи тих, хто був дискваліфікований згідно Закону, тощо;

Загальні питання переходу (транзиту). Яким буде статус тих, хто формально зайнятий в державному управлінні (наприклад, пенсіонери) та чи збережуть вони свої пільги, які вони мали за діючим законодавством? Зокрема:

- ❖ чи збережуться їхні права?
- ❖ чи вони будуть прирівняні до тих, хто обіймає подібні посади згідно нового законодавства?

Які дисциплінарні процедури запроваджуються, чи вони будуть призупинені, доповнені до існуючого законодавства чи сформовані згідно схеми нового законодавства? тощо

Структура Закону. Як правило, Закон повинен відповідати загальним принципам, прийнятим країнами ОЕСР, наприклад:

- a) цілі закону повинні бути зазначені на початку;
- b) основні положення та терміни повинні бути роз'яснені та визначені до того, як вони використовуються в законі, тощо.

РОЗДІЛ 4.2. РЕЗУЛЬТАТИ ОЦІНЮВАННЯ OECD/SIGMA СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ ЩОДО ВІДПОВІДНОСТІ СТАНДАРТАМ КРАЇН-ЧЛЕНІВ ЄС

**(державна служба, зовнішній аудит,
фінансовий контроль, управління
державним бюджетом, планування політики
та координація, державні закупівлі)**

За підтримки Міжнародного банку реконструкції та розвитку і Міністерства у справах міжнародного розвитку Великої Британії була проведена оцінка системи державної служби в Україні за базовими показниками SIGMA/OECD, що використовується для щорічного моніторингу державної служби країн-кандидатів на членство в ЄС.

Проведено оцінку державного управління в Україні по шести базових показниках SIGMA/OECD, які застосовуються в країнах – членах і країнах – кандидатах Європейського Союзу: державна служба, зовнішній аудит, фінансовий контроль, управління витратами державного бюджету, система планування та координації політики і система управління державними закупівлями.

Така оцінка вимагала 3-4 місяці і була проведена в другому півріччі 2005 року. Її вартість – 300-400 тисяч євро (основне джерело фінансування – Європейська Комісія).

Україна вже мала до цього успішний досвід використання базових показників SIGMA: у 2003 році була проведена оцінка системи державної служби, що стала основою для планування реформ у цій сфері і була проведена експертами Світового банку та Міністерства у справах міжнародного розвитку Великої Британії щодо відповідності системи державної служби в Україні за базовими показниками Організації економічного співробітництва та розвитку, які використовуються для щорічної оцінки країн – кандидатів у члени Європейського Союзу і дозволяють протестувати національну систему на відповідність її засадам Європейського адміністративного простору¹³³.

¹³³ Мотренко Т. Аналітична довідка щодо реалізації Стратегії реформування системи державної служби в Україні / Режим доступу: http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=39161&cat_id=39158.



Базові індикатори оцінки SIGMA (державна служба):

- правовий статус державних службовців (законність, відповідальність та підзвітність державних службовців);
- неупередженість та чесність державної служби;
- ефективність менеджменту державних службовців та контроль за кадровим забезпеченням;
- професіоналізм, стабільність державних службовців; розвиток спроможностей державної служби в сфері європейської інтеграції

Вона була першим кроком до вироблення політики подальшого розвитку та модернізації державної служби. В процесі оцінки основна увага приділялась таким аспектам, як: правовий статус державних службовців; правомочність дій; відповідальність та підзвітність державних службовців; неупередженість та чесність державних службовців; ефективність в управлінні державних службовців та контроль за штатом; професійність та стабільність державної служби; розвиток ресурсів державної служби в сфері європейської інтеграції. Висновки та пропозиції Звіту місії, яка виконувала вищезазвану оцінку, знайшли своє відображення у Концепції адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу, яка схвалена Указом Президента України від 05.03.04. № 278.



**Заключний документ
міжнародної конференції
«Стратегія адміністративної реформи:
рекомендації SIGMA Урядові України»
(ВИТЯГ)**

Київ, 5 липня 2006 року

Системне прискорення адміністративної реформи є нагальною потребою на сучасному етапі розвитку України, зважаючи на вимоги суспільства, виклики конституційної реформи та євроінтеграційні пріоритети державної політики, визначені Президентом України та Кабінетом Міністрів України.

Оцінка шести сфер державного управління в Україні за базовими показниками SIGMA, підтримана Президентом України та Кабінетом Міністрів України, і виконана експертами Програми SIGMA, разом з по-

ними інструментами інституційного будівництва, такими як Twinning і TAIEХ, що їх Європейська Комісія щойно зробила доступними для України, мають стати підґрунтям для вироблення подальших заходів з проведення адміністративної реформи та розвитку інституцій у контексті європейської інтеграції України...

II. У сфері адміністративного законодавства та державної служби, враховуючи:

– недостатність прозорості та відкритості державного управління в Україні; – нечіткість розмежування політичної та адміністративної сфер; – недостатній рівень професійності державної служби; – розмитість інституційної відповідальності, низьку спроможність основних інституцій та системи державної служби до реформ; – недостатне утвердження серед державних службовців таких цінностей як верховенство права, відкритість, політична нейтральність; – слабкість механізмів політичного, судового та адміністративного контролю в системі державного управління у порівнянні з країнами Європейського Союзу, необхідно: – прийняти Закон України «Про державну службу» (нова редакція), спроможний гарантувати незалежність, неупередженість та політичну нейтральність (професійність) державних службовців, реформування системи оплати праці державних службовців, єдність управління персоналом у системі державної служби; – забезпечити підготовку нових професіоналів для забезпечення ефективної реформи загальних рамок адміністративного законодавства та державної служби; – завершити створення адміністративної судової системи, забезпечивши її цілісність та незалежність, розробити та прийняти відповідну законодавчу базу на принципах єдиного адміністративного простору Європейського Союзу; – переглянути функції та роль системи прокуратури відповідно до кращих практик ЄС.



Учасники міжнародної конференції зазначили, що запровадження рекомендацій Програми SIGMA стане важливим політичним кроком і служитиме як внутрішнім інтересам суспільства і держави, забезпечуючи нову якість державного управління, так і зовнішньополітичним цілям української нації, спрямованим на інтеграцію з Європейським Союзом.

РОЗДІЛ 4.3. ІНСТИТУЦІЙНИЙ РОЗВИТОК ТА СТВОРЕННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ. РЕФОРМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Під час внесення директив ЄС в українське законодавство належна увага приділяється визначенню, чи наявна інституційна структура є достатньою для забезпечення ефективного набрання чинності конкретного закону.

Головдержслужба

Передбачається удосконалити систему управління державною службою на підставі посилення інституційної спроможності уповноваженого *центрального органу служби виконавчої влади з питань державної служби*.

Затверджено нову структуру Головдержслужби, яка передбачає створення нових підрозділів стратегічного розвитку та ефективності державної служби, персоналу державних органів та органів місцевого самоврядування, стратегічного планування, та інші. Затверджено положення про нові структурні підрозділи. Такі зміни дозволяють спрямувати роботу Головдержслужби на максимально ефективне виконання пріоритетних завдань.

Оновлено та посилено кадровий склад Головдержслужби.

З метою підвищення професійної спроможності для керівних працівників Головдержслужби проводяться семінари та круглі столи за участю державних службовців високого рівня з країн ЄС, перекладаються і розповсюджуються матеріали з міжнародного досвіду розвитку державної служби.




Єдиний стратегічний план роботи Головдержслужби передбачає заходи, які:

- по-перше, спрямовані на досягнення поставлених стратегічних цілей;
- по-друге, вписуються у рамки отриманого бюджетного фінансування і є реалістичними.

Всі важливі рішення, що стосуються питань подальшого розвитку та модернізації державної служби, виносяться на розгляд Колегії Головдержслужби, засідання якої проводяться в розшире-

ному складі. Це забезпечує прозорість та відкритість для всіх зацікавлених сторін.

Повністю перебудовано, наповнено новою інформацією офіційний веб-сайт Головдержслужби, оновлення якого відтепер відбувається в режимі on-line.

	<p>Вирішення сформульованих системних проблем з метою реформування державної служби як ключового елементу системи державного управління неможливе без вирішення цілого ряду організаційних питань, насамперед пов'язаних з підвищенням організаційно-правового статусу Головдержслужби шляхом:</p> <ul style="list-style-type: none">– розширення повноважень в частині систематичного проведення функціонального аналізу органів виконавчої влади та ефективності їх діяльності, запровадження стратегічного планування в системі органів виконавчої влади, оцінювання персоналу при відборі, призначенні та просуванні по службі;– створення територіальних підрозділів Головдержслужби;– встановлення функціонального зв'язку Головдержслужби з керівниками апаратів органів виконавчої влади.
---	---

У деякій мірі, Головдержслужба виконує центральну роль у здійсненні контролю над системою підвищення кваліфікації, як це зазначено в різних нормативно-правових актах, наприклад, вона бере участь у створенні проектів урядових актів для певних видів підготовки і встановлює критерії та надає консультативну підтримку органам державної влади стосовно організації підготовки.

Головдержслужба визначає основні ініціативи щодо інституалізації системи управління державною службою в Україні – створення Адміністрації державної служби та Ради державної служби¹³⁴. Франціско Кардона – директор з питань державної служби та правової реформи Програми SIGMA/OECD, так прокоментував цю ініціативу: «загалом ці ініціативи відповідають європейській практиці. На мою думку, система управління державною службою України поступово відходить від радянської моделі і стає більш демократичною. Важливо при цьому розуміти, що на етапі змін

¹³⁴ Бюрократ. – № 5-6. – 10 вересня 2005. / Режим доступу: <http://center.gov.ua/ua/publication/content/81.htm>.

необхідна централізація повноважень з тим, аби врегулювати багато речей, оскільки має бути забезпечене виконання інституціями нових вимог системи. Разом з тим на наступних етапах розвитку поступово може відбуватись децентралізація повноважень, але вже без загрози для чіткого функціонування всієї системи»¹³⁵.

Реформи державної служби

Реформи державної служби України пов'язані перш за все із **недоліками самого Закону України «Про державну службу»**.

- ❖ Основною проблемою чинного закону є невизначеність сфери його регулювання. Цей закон формально обмежив коло державної служби лише до служби в державних органах та їх апараті, що не відповідає сучасному розумінню інституту державної служби. У ньому фактично ототожнюються поняття «державного службовця» та «посадової особи», що призвело до розмитості основних понять Закону.
- ❖ Інший недолік – відсутність розподілу видів державної служби залежно від класифікації органів державної влади, інших державних інститутів та посад у них.
- ❖ Немає в Законі жодного застереження щодо безпосередньої активної політичної діяльності державних службовців, хоча принципом державної служби є політична нейтральність державних службовців, їх служіння суспільству в цілому, державі, а не окремим політичним силами.
- ❖ Надто мало уваги приділено правовому регулюванню, підвищенню кваліфікації державних службовців, що не сприяє вдосконаленню інституту державної служби.
- ❖ Не врегульованими є питання дисциплінарної відповідальності держслужбовців.

Критерії вступу до ЄС є спонукальним чинником до подолання зазначених негативів. На сьогодні пріоритетним завданням у реформуванні державної служби є прийняття нового закону України про державну службу, що є одним із основних кроків створення на засадах Європейського адміністративного простору професійної, нейтральної та ефективною державної служби. Загальна

¹³⁵ Франціско Кардона: «Незалежно від того, хто політично керує країною, державна служба має продовжувати працювати» // Бюрократ. – № 5-6. – 10 вересня 2005 / Режим доступу: <http://center.gov.ua/ua/publication/content/81.htm>.

концепція розвитку законодавства про державну службу¹³⁶ розроблена відповідно до Конституції України з урахуванням вітчизняного та міжнародного досвіду, рекомендацій Парламентської асамблеї Ради Європи та інших міжнародних організацій з метою системного розв'язання проблем у цій сфері.

Дальший розвиток державної служби, за новою Концепцією, має здійснюватися на засадах конституційності та законності регулювання діяльності державних органів та державних службовців, їх взаємодії з інституціями громадянського суспільства. При цьому великої суспільної ваги набуватимуть професійність, демократичність та прозорість системи державної служби, процедури прийняття органами державної влади рішень, забезпечення участі громадян у процесі їх підготовки, об'єктивне та оперативне інформування громадян України про діяльність державних органів і державних службовців.

Метою такої реформи є формування високоефективного, стабільного політично-нейтрального, авторитетного інституту державної служби, який забезпечить підбір і розстановку професійних, чесних і патріотично налаштованих кадрів апарату управління.

Проблематика державної служби нині – вкрай актуальна і її реформування в контексті загальних завдань адміністративної реформи в Україні – є одним із стратегічних напрямів держави. Усвідомлюючи її важливість, 16 липня 2008 р. на засіданні Уряду було прийнято постанову про утворення в структурі Секретаріату Кабінету Міністрів та на базі Управління з питань європейської інтеграції *Координаційного Бюро європейської та євроатлантичної інтеграції*¹³⁷. Основними завданнями Координаційного бюро європейської та євроатлантичної інтеграції є організаційне, експертно-аналітичне, інформаційне та інше забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України, урядових комітетів, прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України та його заступників з таких питань: стратегічне планування європейської та євроатлантичної інтеграції; співробітництво з Європейським Союзом та НАТО, їх статутними органами та іншими інституція-

¹³⁶ Указ Президента України «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу / Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1/2005>.

¹³⁷ Утворене Координаційне Бюро європейської та євроатлантичної інтеграції / Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/news_article?art_id=145721563.

ми, а також з державами – членами ЄС та НАТО і їх об'єднаннями з питань європейської та євроатлантичної інтеграції; імплементація положень Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами – членами, Плану дій Україна – ЄС, моніторингу домовленостей між Україною та ЄС; імплементація положень програмних документів у сфері євроатлантичної інтеграції та моніторингу домовленостей між Україною та НАТО, а також державами – членами НАТО з питань євроатлантичної інтеграції; розвиток договірно-правової бази між Україною та ЄС, зокрема щодо укладення Угоди про асоціацію, яка міститиме положення про створення поглибленої зони вільної торгівлі; підготовка до участі України у програмах та агентствах ЄС; адаптація законодавства України до законодавства ЄС; співробітництво в рамках Ради Європи; залучення та використання допомоги ЄС, НАТО, а також держав – членів ЄС та НАТО на підтримку європейської та євроатлантичної інтеграції; інформування громадськості з питань європейської та євроатлантичної інтеграції; підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції¹³⁸.

Координаційне бюро європейської та євроатлантичної інтеграції відповідно до покладених на нього завдань виконує наступні функції: забезпечує в установленому порядку горизонтальну координацію роботи органів виконавчої влади з питань європейської та євроатлантичної інтеграції; проводить моніторинг та аналіз ефективності реалізації державної політики у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України, зокрема щодо запровадження внутрішніх реформ, спрямованих на наближення до стандартів ЄС; готує пропозиції щодо вдосконалення державної політики у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України та інституційного механізму її реалізації; бере участь в інформуванні громадськості стосовно діяльності керівництва Кабінету Міністрів та Секретаріату з питань європейської та євроатлантичної інтеграції; бере у встановленому порядку участь у реалізації проектів технічної допомоги за підтримки ЄС, НАТО та/або їх держав – членів.

До складу Координаційного бюро європейської та євроатлантичної інтеграції входять три управління: Управління моніторингу відносин Україна – ЄС, Управління стратегічного планування європейської інтеграції та Управління євроатлантичної інтеграції.

¹³⁸ Центр інституційної підтримки / Режим доступу: <http://www.center.gov.ua/ua/news/detail/892.htm>.

Ефективність в управлінні державною службою



Управління державною службою в Україні здійснюють:

- **Кабінет Міністрів України;**
- **центральний орган виконавчої влади з питань державної служби** (Головне управління державної служби України – Головержслужба) до основних повноважень якого належать питання вироблення та реалізації державної політики з питань державної служби, встановлення стандартів проходження державної служби та контроль за їх дотриманням у межах, визначених законодавством; контроль та нагляд за дотриманням законодавства з питань державної служби в органах державної влади, на яких поширюється законодавство про державну службу. Реалізація цих повноважень забезпечується шляхом взаємодії центрального органу виконавчої влади з питань державної служби з керівниками апаратів міністерств та керівниками інших органів виконавчої влади;
- **незалежний дорадчий орган**, до повноважень якого належить надання висновків щодо конкурсного відбору на вищі посади державних службовців;
- **вищий корпус державної служби**, державні службовці якого здійснюють управління персоналом у відповідних органах державної влади;
- **кадрові служби органів державної влади**, що забезпечують управління персоналом у цих органах.

Створення ефективної системи управління державною службою є необхідною умовою її подальшого інституційного розвитку та адаптації до стандартів ЄС.

Необхідно чітко визначити сферу регулювання законодавства про державну службу, тобто дати чітку відповідь на запитання, хто є, а хто не є державним службовцем у державному секторі. При цьому створюється прозора та підзвітна система управління державною службою, яка забезпечує єдині стандарти професіоналізму в усій державній службі.

Вдосконалюється система управління державною службою на основі посилення організаційно-правового статусу та інституційної спроможності центрального органу виконавчої влади з питань

державної служби. Зокрема, необхідно переглянути та уточнити його функції з метою удосконалення системи управління державною службою та наближення її до стандартів ЄС. Управління (адміністрація) має функціонувати як інструмент Уряду для реалізації політики розвитку державної служби. Вона з відповідними повноваженнями, функціонально пов'язаними з керівниками державної служби в органах влади, відповідальна за запровадження єдиних стандартів в системі державної служби.

Управління державною службою в органі може здійснювати керівник державної служби. При цьому посилюється роль *служб управління персоналом (кадрових служб)* органів державної влади, на які покладаються основні повноваження щодо управління персоналом в органі, забезпечення єдиних стандартів державної служби.

Доцільним є створення системи управління інститутом державної служби, яка б об'єднувала керівників апаратів міністерств, закріпивши за ними функції управління персоналом, керівників центральних органів виконавчої влади, заступників голів – керівників апаратів місцевих державних адміністрацій та нові підрозділи, підпорядковані органу управління державною службою та відповідній місцевій державній адміністрації, створені на базі кадрових служб та центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників державних органів, органів місцевого самоврядування та керівників державних підприємств, установ, організацій.

Адміністративні функції кадрових підрозділів

Принципи роботи кадрових підрозділів розроблені ще за старої системи і базуються на ідеології, що відрізняється від сучасної. Необхідно розширити повноваження кадрових підрозділів, щоб вони відігравали більш активну роль в управлінні людськими ресурсами.

Управління людськими ресурсами (прозорість та об'єктивність принципів найму, винагород та просування по службі)



Згадайте, що в себе включає управління людськими ресурсами.

Система управління персоналом у державній службі України є слабкою, вона не достатньо спрямована на розвиток персоналу та забезпечення кар'єрного росту державного службовця. Вся система управління персоналом не допомагає відбору та утриманню найбільш кваліфікованих осіб. Вирішенню цього завдання повинна сприяти реформа державної служби, що відкриває можливості

для суттєвого поліпшення розвитку кадрів через позитивні форми управління: мотивацію, заохочення та стимулювання. Потребують запровадження профілі компетентності посад і пов'язана з ними системна робота з аналізу потреб державних органів у кадрах. Реформи з державної служби та управління людськими ресурсами плануються як політичні, правові та економічні реформи. Реформи в цій галузі відрізняються від реформ державного управління тим, що вони носять більше персоналізований характер.

За новим законодавством, має бути посилено значення кадрових резервів, роль конкурсів на заміщення вакантних посад, атестацій та іншого оцінювання роботи державного службовця. Результати атестації та іншого оцінювання мають бути підставою для прийняття рішень щодо просування по службі, присвоєння, включаючи достроково, чергового рангу державного службовця, встановлення додаткових надбавок до заробітної плати, преміювання, підвищення кваліфікації державного службовця, застосування стягнень тощо. Загальною тенденцією у країнах Європейського Союзу є створення більш прозорих і логічних систем оплати праці, в яких посадовий оклад є основним компонентом оплати праці (80-90%). Для України важливо розпочати процес, в ході якого поступово була б створена система оплати праці, що ґрунтувалася б на подібних принципах. Наразі в Україні політика управління людськими ресурсами фрагментована і визначається великою кількістю документів.

Недоліки добору персоналу на посади державних службовців:

- наявність політичного втручання у процес добору та відбору (особливо це стосується посад I-II категорій, зайняття яких не вимагає обов'язкового проведення конкурсу серед претендентів).
- недостатнє використання психологічних тестів, які є корисним знаряддям відбору найкращого кандидата на вакантну посаду.
- недостатність конкурсу на нижчі посади державної служби й залучення молоді на державну службу,
- формування і використання кадрового резерву.

Необхідно:

- удосконалити процедуру відкритого конкурсу й унеможливити його уникнення, зокрема через механізм стажування та кадрового резерву.





– посилити зв'язок кар'єрного росту з результатами оцінювання діяльності конкретного державного службовця. створити незалежні центри оцінювання персоналу.

Система *винагород* державних службовців

У цивілізованих країнах робота в органах державної служби є найбільш престижною й матеріально забезпеченою, тому перед Українською державою стоїть невідкладне завдання – наблизити українське законодавство про державну службу до норм країн Європейського Союзу.

Натомість, на сьогодні продовжують існувати *проблеми*:

- нерівності оплати за еквівалентну роботу в державному і приватному секторах;
- нерівності оплати аналогічної роботи державних службовців між різними органами виконавчої влади.

Існує необхідність розроблення чітких критеріїв розподілу премій і надбавок з метою справедливого і прозорого процесу та його рівності для всіх державних службовців.

Необхідно:

– забезпечити принцип рівної оплати за рівну працю, усуваючи дискримінацію за міжвідомчим та територіальним принципом. Іншими словами, оплата праці повинна залежати від змісту роботи, а не від статусу органу. Кожен громадянин при вступі на державну службу повинен точно знати, на який розмір заробітної плати він може очікувати, йдучи на ту чи іншу посаду, у разі, якщо він результативно і добросовісно виконуватиме свої посадові обов'язки. Заробітна плата повинна визначатися державою як єдиним роботодавцем кожного державного службовця, а не окремим керівником на власний розсуд.

– запровадити інститут дисциплінарної відповідальності державних службовців, визначаючи конкретні покарання за конкретні порушення правових та етичних норм.



Професійність державної служби

Державна служба в Україні є однією з найбільш високоосвічених у світі (близько 70% державних службовців мають повну вищу освіту). Однак для успішної роботи на тій чи іншій посаді

державної служби важливі не лише знання, але й практичні уміння, навички, здібності та особисті якості, певний набір яких складає профіль компетентності посади або групи посад державної служби.

Тому українська державна служба не є професійною у сучасному європейському розумінні.

Про це свідчать:

- ❖ висока плинність кадрів, яка становить близько 20% на рік (тобто щороку кожен п'ятий державний службовець полишає роботу);
- ❖ вступ на посади I та II категорій (керівники органів виконавчої влади та їх заступники) посад відбувається поза конкурсом;
- ❖ діяльність усіх державних службовців залежить від безпосереднього впливу політиків, тому що в більшості випадків призначають значну кількість державних службовців саме політики.



У чому небезпека цієї проблеми для суспільства?

По-перше, у непослідовності та непередбачуваності державної політики при зміні політичного керівництва. Демократична зміна влади забезпечується через вибори, а стабільність – професійною державною службою. Саме це є основою системи стримувань і противаг для захисту загального суспільного інтересу, противаг клановості, авторитаризму, олігархії.

По-друге, у низькій якості адміністративних послуг. Через те, що державні рішення керуються приватним, а не суспільним інтересом, зростає довільність дій посадових осіб.

По-третє, у підвищенні ризику зрощення влади і бізнесу та лобіювання інтересів окремих політичних і бізнесових груп замість захисту суспільного інтересу. Професійна державна служба є буфером між суспільством і політиками, і коли вона слаба, створюються можливості для зрощення бізнесу і влади.



Яким чином необхідно цю проблему вирішувати?

Необхідне нове розуміння професійної державної служби, що полягає у об'єктивності, справедливості та неупередженості при підготовці політичних та прийнятті адміністративних рішень, при застосуванні закону, незалежності професійної позиції державно-

го службовця від впливу політичного чи приватного інтересу, відданості інтересам суспільства, патріотизму.

Отже, сучасна українська політична дійсність характеризується тим, що висуває систему нових вимог до *професіоналізму* державних службовців. У зв'язку з цим формуються принципово нові вимоги до державних службовців нового покоління. Державний службовець в нових умовах знаходиться у складній ситуації: з одного боку, головними його обов'язками є охорона та забезпечення державних інтересів та інтересів громадянського суспільства, з другого – сприяння діяльності суб'єктів різних форм власності, створення умов для їх діяльності, яка іноді знаходиться у протиріччі до інтересів держави і громадянського суспільства. В той же час головним визначальним критерієм професіоналізму є орієнтація на інтереси окремої людини. Коли говорять про професійне виконання обов'язків, завжди мають на увазі здійснення їх на високому рівні.

Державний службовець – професіонал – такий, що володіє високими знаннями професійної діяльності, свідомо змінює і розвиває себе в ході здійснення службових функцій. Робить індивідуальний творчий внесок у професію, знаходить своє індивідуальне призначення, стимулює суспільний інтерес до результатів професійної діяльності і підвищує престиж професії у суспільстві.

Близьким до поняття професіоналізму є ***компетентність***. Кожний державний службовець компетентний у тій мірі, у якій виконувана ним робота відповідає вимогам, що пред'являються до кінцевого результату даної професійної діяльності.



Компетентність визначається як поєднання різних якостей, як стан, що дозволяє діяти самостійно і відповідально, як здатність і вміння виконувати певні трудові функції. Неправомірно визначати компетентність не за результатом, а за тим, що вкладається у його досягнення. Компетентність також не можна зводити до освіченості, як це часто робиться на практиці.

Поняття компетентності потрібно відрізнити від поняття ***компетенції***, тобто певної сфери, кола питань, які посадова особа уповноважена вирішувати. Дуже важливо, щоб державний службовець на своєму місці усвідомлював не лише межі своєї компетенції, але і рівень своєї компетентності. Отже, компетентність – це досконале знання якихось питань, обговорюваної проблеми, усіх сторін справи,

пов'язане з виконуваною роботою, видом діяльності. Компетентний спеціаліст володіє теоретичними знаннями, фактами, позиціями в певній сфері. Компетентність і конкурентоздатність державного службовця є складовими його професіоналізму, компонентами іміджу.

Феномен *конкурентності* найкращим чином характеризує професіоналізм працівника в динаміці суспільних перетворень і по праву вважається пріоритетною умовою успішної кар'єри. Конкурентним можна вважати державного службовця, який має явні переваги порівняно з іншими державними службовцями, завдяки своєму особистому і професійному потенціалу; здатний витримати конкуренцію (конкурс, атестація, вибори), досягти успіху в професійній сфері.

Залежність успішної кар'єри державного службовця визначається рівнем конкурентності його інтелектуальних, емоційно-вольових, комунікативних переваг.

Стабільність державної служби



Часто в програмах реформування державної служби пріоритет відводиться гнучкості державної служби. Що означає гнучкість, особливо, в плані управління людськими ресурсами – гнучкість угод/контрактів, гнучкість робочого часу, мобільність? Яке співвідношення між гнучкістю та стабільністю? Чи потрібна державній службі більша гнучкість, чи занадто в ній багато стабільності? Чи завжди стабільність є негативом?



Причинами плинності кадрів, на думку Т. Мотренко, є:

– Перша причина – це матеріальний статус держслужбовців. Плинність кадрів в основному спостерігається на нижніх щаблях, за рахунок яких наповнюються верхні щаблі. А якщо на нижчих сьогодні одні, а завтра інші люди, то на що можна розраховувати?

– Друга причина – це соціальний статус. В суспільстві склалося негативне відношення до чиновників, вони сприймаються як хабарники, бездушні черстві люди, непрофесіонали, які приймають такі рішення, через які страждає вся держава.

Третя причина – це перспективи. Кар'єра держслужбовця, на відміну від кар'єри військового, непередба-



чувана. На Заході держслужбовцю відомо, якою буде його кар'єра, є спеціальна програма кар'єрного зростання, є методики планування, оцінювання і стимулювання роботи державного службовця, є чітко вимірювальні критерії оцінки ефективності роботи персоналу. В Україні цього немає. Дві головні причини на Заході, з яких люди йдуть на державну службу, – це патріотизм і передбачуваність. Коли ти йдеш на державну службу, тебе шанують, ти маєш передбачувану кар'єру, ти знаєш, що тебе підтримує країна і надає тобі певні преференції, ти знаєш, що, якщо ти добре працюватимеш, то завжди матимеш високий соціальний, моральний, матеріальний статуси, зможеш забезпечувати сім'ю, тебе поважатимуть сусіди, ти житимеш в елітних районах міста і т.д.¹³⁹

Інституційний розвиток державної служби у сфері європейської інтеграції

Достатня інституційна спроможність у сфері європейської інтеграції визначається, насамперед, професійним рівнем державних службовців, а також дотриманням ними демократичних стандартів і процедур діяльності публічної адміністрації. Тому виникає завдання продовжити розбудову інституційної інфраструктури управління процесом європейської інтеграції через визначення змісту та порядку функціонування підрозділів з питань європейської інтеграції центральних і місцевих органів виконавчої влади з урахуванням досвіду країн-кандидатів на вступ до ЄС. Іншим напрямком має стати забезпечення цих підрозділів спеціально підготовленими кадрами. Особливу увагу слід приділяти освоєнню норм європейського права та механізмів діяльності інституцій, вмінь ведення переговорного процесу. Для цього необхідною умовою є досконале володіння іноземними мовами. Для забезпечення ефективності управління процесом європейської інтеграції необхідно запровадити спеціальні «орієнтаційні» навчальні програми для всіх державних службовців. Головною метою таких програм повинно стати формування розуміння процесу європейської інтеграції як інструменту для досягнення стандартів життя ЄС, визначення відпо-

¹³⁹ Мотренко Т. В системі Державної служби існує «кадровий голод» / Режим доступу: <http://www.rbc.ua/ukr/newslines/print/?2008/06/19/384608>.

відальних інституцій, термінів та ресурсів, необхідних для реалізації чіткого плану законодавчих та інституційних заходів.

Протягом останніх років у цьому напрямку були досягнуті певні успіхи, особливо після затвердження в грудні 2003 р. Державної програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004-2007 рр.

Її прийняття обумовлювалося необхідністю створення цілісної ефективної системи підготовки висококваліфікованих управлінців, удосконалення професійної підготовки фахівців з метою формування кадрового потенціалу для забезпечення реалізації державної політики у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції, створення передумов для набуття Україною членства в Європейському Союзі та НАТО. Метою Програми визначалося забезпечення потреб органів державної влади та органів місцевого самоврядування у фахівцях з високим рівнем професіоналізму, здатних компетентно і відповідально на державному, регіональному та місцевому рівнях виконувати завдання щодо реалізації стратегії інтеграції України до ЄС та НАТО.

За час виконання Державної програми в цілому було сформовано мережу навчальних закладів з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської інтеграції, здатну певною мірою забезпечити потреби органів державної влади у фахівцях, затверджено необхідне нормативно-методологічне забезпечення.

Проблема полягає в тому, що в Державній програмі не були прямо закладені заходи з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської інтеграції, а лише ставилося завдання визначення рівня та потреб кадрового забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, структури та обсягів їх підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації. З метою усунення цих недоліків Концепція Державної цільової соціальної програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2008-2011 рр.¹⁴⁰ передбачає визначення Головержслужби України державним замовником цієї програми

¹⁴⁰ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про Концепцію Державної цільової програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2008-2011 роки / Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=798-2008-%F0>.

та передбачення відповідних обсягів фінансування у бюджетах усіх рівнів. Визначення Головдержслужби України державним замовником та відповідальною за виконання Програми центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування має забезпечити послідовність і наступність їх діяльності у питаннях підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції.

У Програмі на 2008-2011 рр. передбачається закласти наступний механізм: Головдержслужба щороку визначатиме рівень та потреби кадрового забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування фахівцями з питань європейської та євроатлантичної інтеграції на наступний рік. Для заохочення державних службовців, які проходилимуть підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації, до подальшого проходження державної служби з ними у встановленому Головдержслужбою порядку укладатиметься контракт, який передбачатиме працевлаштування на визначеній посаді на певний строк.

З метою забезпечення інституційної підтримки здійснюваних перетворень в сфері державної служби, сприяння наближенню її до стандартів Європейського Союзу, зміцнення інтелектуального потенціалу для подальшого проведення адміністративної реформи постановою Кабінету Міністрів України від 14.04.04 № 485 утворено *Центр сприяння інституційному розвитку державної служби*. Діяльність Центру спрямована на забезпечення наукової, інформаційної, методичної, організаційної підтримки державного управління, сприяння Головдержслужбі у виконанні нею своїх функцій, підвищення рівня інституційної спроможності державної служби в Україні та її адаптації до стандартів Європейського Союзу.

Для забезпечення подальшого розвитку та підвищення ефективності виконання державною службою завдань і функцій держави у Головному управлінні державної служби України розроблено *Програму розвитку державної служби на 2005-2010 роки*, яку затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 02.06.04 № 746.

Програма стала стратегічним документом, який спрямовує зусилля державних органів на розвиток професійної, ефективної та прозорої державної служби в Україні.

У травні 2008 року у структурі центрального апарату Головдержслужби утворено *Управління аналізу політики та стратегії розвитку державної служби*.

На цей підрозділ, зокрема, покладено наступні завдання ¹⁴¹ :

1. Забезпечення аналізу політики та формування відповідних пропозицій у сфері державної служби, розвитку інституцій у контексті адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу.

2. Забезпечення стратегічного планування діяльності Голодержслужби України.

3. Забезпечення виконання бюджетних програм в межах асигнувань, виділених на здійснення стратегічних проектів у сфері електронного урядування, зокрема інтеграції електронного документообігу, розвитку веб-ресурсів, створення єдиної інформаційно-аналітичної системи кадрового обліку та телекомунікаційної інфраструктури підтримки державної служби – «електронний державний службовець».

4. Організація міжнародного співробітництва Голодержслужби України з органами державної влади, дипломатичними представництвами іноземних країн та міжнародними організаціями з питань державної служби в контексті європейської інтеграції.

¹⁴¹ Матеріали розширеного засідання колегії Голодержслужби / Під загальною редакцією Т. Мотренка. – Київ, 3 квітня 2008 року. – К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу при Головному правлінні державної служби України – 175 с. – С. 97.

РОЗДІЛ 4.4. ЄВРОПЕЇЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ. НОВА РЕДАКЦІЯ ЗАКОНУ «ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ»

Указ Президента України «Про концепцію адаптації інституту державної служби України до стандартів Європейського Союзу»¹⁴² став політичною рамкою для підготовки наступних важливих документів – Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки¹⁴³, затвердженої постановою Кабміну, та Концепції розвитку законодавства про державну службу¹⁴⁴.

Важливим є не лише прийняття відповідних законів, а й їх результативне впровадження.

Нова редакція закону «Про державну службу»

Діючий закон про державну службу Україна прийняла першою серед країн СНД. Україна схилялася до того типу законодавства про державну службу, яке вже довело свою ефективність. Таким воно є у Німеччині, Франції, а віднедавна і в країнах Балтії, що вже прийняті до ЄС. Звісно, йдеться не про автоматичне копіювання, а про творче опрацювання з урахуванням українських особливостей і реалій.

Новим законопроектом¹⁴⁵ визначаються основні принципи державної служби: верховенство права, законність, патріотизм, добросесність, професійність, політична нейтральність, лояльність, публічність, прозорість та стабільність державної служби, відповідальність державних службовців, реалізація яких у діяльності державної служби є необхідною умовою інтеграції України до Європейського Союзу.

¹⁴² Указ Президента України «Про концепцію адаптації інституту державної служби України до стандартів Європейського Союзу/ Режим доступу: http://www.eucop.ier.com.ua/legislation/eucop_irrelevant_2004_03_05.pdf.

¹⁴³ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки» / Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=746-2004-%EF>.

¹⁴⁴ Указ Президента України «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу / Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1/2005>.

¹⁴⁵ Проект Закону України «Про державну службу» (нова редакція) 07.06.07 / Режим доступу: [http://www.center.gov.ua/data/upload/publication/main/ua/53/!!!_ЗУ_-_ЧИСТИЙ_\(07.06.2007\).doc](http://www.center.gov.ua/data/upload/publication/main/ua/53/!!!_ЗУ_-_ЧИСТИЙ_(07.06.2007).doc).

Хронологія подій

Дата	Подія
05 березня 2004 року	Концепція адаптації інституту державної служби до стандартів ЄС, затверджена Указом Президента України № 278. Концепція спрямована на подальше вдосконалення інституту державної служби в Україні, що, сприяє більш повній реалізації конституційних прав, свобод та законних інтересів громадян, наданню їм у належному обсязі якісних державних послуг.
08 червня 2004 року	Постанова Кабінету Міністрів України № 746 «Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки»
5 січня 2005 року	Указ Президента України № 1 «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу»
22 липня 2005 року	Громадські слухання на тему «Проект нового Закону України „Про державну службу“ – крок до європейських стандартів». Учасники громадських слухань обговорили проект Закону України «Про цивільну службу» та висловили ряд пропозицій щодо його удосконалення. В цілому законопроект було підтримано.
17 серпня 2005 року	Нова редакція Концепції. Ураховує пріоритети, що стосуються реформування державної служби та основні підходи Європейського Союзу щодо її правового регулювання. Основною відмінністю оновленої редакції є повернення у текст втраченого у чинній редакції Концепції, яка затверджена Указом Президента України № 1 від 5 січня 2005 року, положення про запровадження у міністерствах та Секретаріаті Кабінету Міністрів України вищої адміністративної посади – посади державного секретаря.
20 січня 2006 року	Указ Президента України № 39 «Про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи»
20 лютого 2006 року	Указ Президента України № 140 «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні»
11 травня 2006 року	Постанова Кабінету Міністрів України № 614 «Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади».
2 червня 2006 року	Указ Президента України № 474 щодо Національної Академії державного управління, в якому йдеться про завдання модернізації системи професійної підготовки спеціалістів державних службовців
20 лютого 2006 року	Концепція розвитку законодавства про державну службу, схвалена Указом Президента України № 140
19 вересня 2007 року	Засідання Кабінету Міністрів України, схвалення доповідної записки «Про подальший інституційний розвиток державної служби» Дано згоду щодо: 1) розмежування політичних і адміністративних посад у сфері державної служби; 2) розмежування публічного і приватного права.
20 вересня 2007 року	Указ Президента України № 900 «Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців»
20 вересня 2007 року	Кабінет Міністрів України вніс проект Закону України «Про державну службу» (нова редакція) на розгляд Верховної Ради України (реєстраційний номер 4065 від 20 вересня 2007 року).
8 червня 2007 року	Законопроект було направлено на повторне погодження до міністерств та на правову експертизу до Міністерства юстиції України.
16 липня 2007 року	Погоджена редакція Законопроекту подається на розгляд Кабінету Міністрів України.
14 вересня 2007 року	Погоджена редакція розглядається та схвалюється в цілому Урядовим комітетом з питань національної безпеки, оборони та правоохоронної діяльності під головуванням віце-прем'єр-міністра України.

Дата	Подія
19 вересня 2007 року	Уряд удруге в історії України комплексно розглядає на своєму засіданні питання розвитку державної служби і схвалює нову редакцію.
20 вересня 2007 року	Видано Указ Президента України № 900/2007 «Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців». Закріплено політичні вимоги до найбільш важливих норм майбутнього закону «Про державну службу».
20 вересня 2007 року	Кабінет Міністрів України вносить проект Закону України «Про державну службу» (нова редакція) на розгляд Верховної Ради України (реєстраційний номер 4065).
23 листопада 2007 року	Проект Закону України «Про державну службу» (нова редакція) не було прийнято в першому читанні до закінчення строку повноважень Верховної Ради України V скликання, з 23 листопада 2007 року він вважався відкликаним. До Головдержслужби було надіслано копію відкликаного проекту Закону України «Про державну службу України» (нова редакція) для вивчення його на предмет актуальності

Крім того, проект Закону «Про державну службу» тісно пов'язувався з іншими ключовими нормативними документами та заходами у сфері державної служби.

Основними етапами реформування системи державної служби називалися¹⁴⁶:

1 ЕТАП. Законодавче закріплення принципів діяльності та засад організації системи державної служби (2005 рік).

2 ЕТАП. Впровадження нового законодавства (2006 – 2007 роки):

I. Розроблення підзаконних актів, необхідних для впровадження нових законів.

II. Проведення публічних кампаній щодо ключових положень нового законодавства про державну службу.

III. Розвиток персоналу в системі державної служби:

1. Забезпечення лідерства у процесі змін – розвиток вищого корпусу державної служби: Школа вищого корпусу державної служби; незалежний колегіальний орган з відбору кандидатів на посади у вищому корпусі державної служби.

2. Базове навчання державних службовців на робочому місці, пов'язане з новою роллю Уряду, зокрема, з питань: аналізу державної політики; стратегічного планування та його зв'язку з бюджетним процесом; управління змінами як постійного процесу удосконалення діяльності.

¹⁴⁶ Основні підходи до реформування системи державної служби в Україні / Режим доступу: http://www.center.gov.ua/data/upload/publication/main/ua/544/buklet_bachennya.pdf.

3. Модернізація кадрових служб у системі державної служби.

4. Створення системи незалежного оцінювання державних службовців, що ґрунтується на особистих заслугах та компетентності.

III. Підвищення соціального та матеріального статусу державних службовців.

3 ЕТАП. Розбудова та удосконалення нових інституцій на основі процесного підходу, спрямованості на результат і застосування інформаційних технологій (2008 – 2010 роки).

1. Запровадження систем управління якістю, зокрема, з використанням досвіду Європейського Союзу (на основі моделей CAF, TQM та ISO 9001:2000)

2. Розвиток електронного урядування (e-governance).

У новій редакції закону передбачається низка новацій.

Ключові інновації законопроекту (за матеріалами Центру сприяння інституційному розвитку державної служби¹⁴⁷)

Основні положення	Інновації
Розмежування політичних і адміністративних посад	У ході дискусій було вироблено компромісне рішення як перший крок до розмежування політичних та адміністративних посад – через запровадження посад керуючих персоналом в органах державної влади, із звуженням їхніх повноважень лише до управління людськими ресурсами (проведення конкурсу, призначення та звільнення державних службовців і працівників) та управління державною службою (забезпечення ефективного функціонування механізму оцінювання результатів діяльності державних службовців, присвоєння рангів): віднесення до повноважень Кабінету Міністрів України призначати на посади та звільняти з посад керівника державної служби в центральних органах виконавчої влади, що закріплено саме у законі; конкурсний порядок призначення цих осіб; строкове призначення на вказану посаду (на 5 років); виконання керівником державної служби суто адміністративних функцій; унікнення конфлікту інтересів, неутручання керівників державної служби у політичні призначення; стабільність, передбачуваність і захищеність законом. Політична нейтральність та захист державних службовців є додатковими інструментами розмежування політичної діяльності від професійної діяльності державних службовців. <i>Законопроектом закладаються такі принципи:</i> захист від політичного впливу (державних службовців призначатиме і звільнятиме з посад не міністр (політик), а особа, що займає вищу посаду державної служби);

¹⁴⁷ Проект нового Закону «Про державну службу» внесено до Верховної Ради України // Бюрократ – № 10 (45) від 29/09/2007 / Режим доступу: http://www.center.gov.ua/data/upload/publication/main/ua/676/bureaucrat_10_45.pdf.

Основні положення	Інновації
	<p>захист державних службовців від виконання незаконних наказів керівників (державний службовець має право вимагати його письмового підтвердження);</p> <p>механізм усунення перешкод для реалізації прав, наданих державному службовцеві законом (державний службовець у разі виникнення перешкод для реалізації його прав звертається до відповідної посадової особи із заявою і гарантовано отримує відповідь, яка також може бути оскаржена до спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби);</p> <p>право державного службовця вимагати проведення службового розслідування для спростування відомостей, що порочать його честь і гідність;</p> <p>механізми досудового оскарження рішень про призначення та звільнення з посад державної служби, про накладення дисциплінарних стягнень та висновків за підсумками щорічного оцінювання службової діяльності державних службовців.</p>
Розмежування публічного і приватного права	<p>Розмежування сфер застосування принципів та норм публічного і приватного права – ключовий принцип європейського адміністративного простору.</p> <p>Часткове розмежування – запровадження службового договору: «Відносини між державою і особою, що вступає на державну службу, або державним службовцем у зв'язку з укладанням, дією та припиненням дії службового договору в частині, не врегульованій цим Законом, регулюються трудовим законодавством».</p>
Боротьба з корупцією	<p><i>Законопроект передбачається:</i></p> <p>встановлення вимоги обов'язкового оприлюднення відомостей про доходи вищих посадових осіб;</p> <p>запровадження нових інструментів для попередження конфлікту інтересів шляхом встановлення заборони на прийняття на державну службу осіб, що будуть безпосередньо підпорядковані особам, які є їхніми близькими родичами або свояками;</p> <p>передбачається припинення державної служби у разі неподання декларації про доходи державного службовця або подання у ній недостовірних відомостей, а також виявлення або виникнення під час проходження державної служби відносин безпосередньої підпорядкованості між близькими родичами або свояками;</p> <p>закріплюється можливість застосування матеріальної відповідальності до державних службовців та право держави зворотної вимоги (регресу) до державного службовця, що заподіяв шкоду (це вплив на державного службовця матеріального характеру, що покликаний як запобігати проявам корупції, так і боротися з ними).</p>
Конкурс	<p>Проект Закону встановлює єдині процедури прийняття на державну службу, незалежно від статусу органу та посади. Удосконалюються механізми проведення відкритого, прозорого, об'єктивного конкурсу, що забезпечується значною деталізацією та врегулюванням цих питань саме на законодавчому рівні.</p> <p><i>Зокрема, передбачається:</i></p> <p>встановлення кваліфікаційних вимог до кандидатів на посади державної служби (однією з обов'язкових вимог до кандидата є наявність вищої освіти);</p> <p>якісна зміна підходу до проведення конкурсу шляхом складання іспитів (тестування) та проходження співбесіди;</p> <p>уніфікація процедур обліку та публікації вакансій, інформації про результати конкурсу органами державної влади, а також щотижнєве опублікування в єдиному друкованому виданні та розміщення на офіційному веб-сайті спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби.</p>

Основні положення	Інновації
Окреслення сфери державної служби	Законопроект визначає, що державний службовець – особа, що перебуває у публічно-правових відносинах з державою і займає в органах державної влади та інших державних органах, органах військового управління, органах влади Автономної Республіки Крим, у тому числі їхньому апараті (далі – органи державної влади) посаду державної служби для здійснення покладених на неї державою повноважень, зокрема: підготовка пропозицій щодо формування державної політики у відповідних сферах державного управління та забезпечення її реалізації; розроблення та експертиза проектів нормативно-правових актів; управління державними фінансовими ресурсами та контроль за їхнім використанням; управління персоналом; реалізація державно-владних повноважень стосовно фізичних і юридичних осіб, що не підлеглі або не підпорядковані органам державної влади; здійснення контролю за дотриманням законодавства; забезпечення збереження державної таємниці.
Професійне навчання державних службовців	<i>Розширено умови для підвищення кваліфікації державних службовців, що здійснюється у формі:</i> спеціальних курсів; практичних семінарів та інших заходів, спрямованих на підвищення професійного рівня виконання державним службовцем службових обов'язків за посадою; стажування; самоосвіти; вводиться поняття індивідуальної програми навчання.
Система щорічного оцінювання	<i>Законопроектом зокрема:</i> скасовується неефективний інститут атестації державних службовців; змінюються принципи формування кадрового резерву; запроваджується удосконалена система щорічного оцінювання результатів службової діяльності; оцінювання перетворюється на інструмент управління персоналом.
Система оплати праці	<i>Проектом закону встановлюються такі умови:</i> забезпечення конкурентоспроможності заробітної плати державних службовців на ринку праці; принцип рівної оплати за рівну працю; визначається мінімальний посадовий оклад державного службовця, що становить не менш як 150 відсотків мінімальної заробітної плати; передбачено упорядкування умов оплати праці державних службовців шляхом посилення ролі посадового окладу в структурі заробітної плати та оптимізації кількості стимулюючих виплат.
Інститут дисциплінарної відповідальності	<i>Законопроектом визначаються:</i> підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності, види дисциплінарних стягнень; органи та посадові особи, що накладають дисциплінарні стягнення; порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності; оскарження рішень про накладення дисциплінарних стягнень.

Прийняття нового Закону України «Про державну службу» стане важливим політичним кроком і служитиме як внутрішнім інтересам суспільства і держави, забезпечуючи нову якість державного управління, так і зовнішньополітичним цілям української нації, спрямованим на інтеграцію з Європейським Союзом.

ВИСНОВКИ ДО ЧАСТИНИ 4



- 1.** Країни-нові члени ЄС стикаються з численними проблемами щодо формування (реформування) своїх систем державної служби. Багато законів про державну службу в країнах, які нещодавно стали членами ЄС, та в країнах-кандидатах у члени ЄС деталізовані, інколи навіть занадто. Одна з них полягає в тому, що законопроекти часто готують без чіткого бачення того, що повинно бути виписано в основному законі, а що може регулюватися іншими підзаконними актами – постановами уряду чи іншими нормативними актами.
- 2.** SIGMA розробила спеціальні рекомендації щодо розробки (вдосконалення) законодавства про державну службу в контексті європеїзації країн. Зокрема, підкреслюється важливість прийняття спеціального закону – Закону «Про державну службу», який визначає державну службу та кваліфікації, обов'язки та права державних службовців, умови їхньої праці.
- 3.** Базовими індикаторами оцінки SIGMA (стосовно державної служби) є: правовий статус державних службовців (законність, відповідальність та підзвітність державних службовців); неупередженість та чесність державної служби; ефективність менеджменту державних службовців та контроль за кадровим забезпеченням; професіоналізм, стабільність державних службовців; розвиток спроможностей державної служби в сфері європейської інтеграції
- 4.** Європеїзація державної служби України передбачає оптимізацію національного законодавства про державну службу, залучення і добір висококваліфікованих кадрів, удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кадрів державних службовців, підвищення громадського контролю за діяльністю державної служби. Закон України «Про державну службу» 1993 року не здатний забезпечити досягнення цих завдань. Досвід країн ЄС свідчить, що соціально-економічний розвиток держави неможливий без професійної та надійної державної служби.
- 5.** Реформа державної служби України пов'язана перш за все із недоліками самого Закону України «Про



державну службу», а саме: невизначеністю сфери його регулювання; відсутністю розподілу видів державної служби залежно від класифікації органів державної влади, інших державних інститутів та посад у них; відсутністю застереження щодо безпосередньої активної політичної діяльності державних службовців; мало уваги приділено правовому регулюванню, підвищенню кваліфікації державних службовців; не врегульованими є питання дисциплінарної відповідальності держслужбовців.

6. Метою реформи є формування високоефективного, стабільного політично-нейтрального, авторитетного інституту державної служби, який забезпечить підбір і розстановку професійних, чесних і патріотично налаштованих кадрів апарату управління.

7. Новим законопроектом визначаються основні принципи державної служби: верховенство права, законність, патріотизм, добросовісність, професійність, політична нейтральність, лояльність, публічність, прозорість та стабільність державної служби, відповідальність державних службовців, реалізація яких у діяльності державної служби є необхідною умовою інтеграції України до Європейського Союзу. Проект Закону «Про державну службу» тісно пов'язувався з іншими ключовими нормативними документами та заходами у сфері державної служби.

8. Ключовими інноваціями законопроекту є: розмежування політичних і адміністративних посад; розмежування публічного і приватного права; боротьба з корупцією; конкурс; окреслення сфери державної служби; професійне навчання державних службовців; система щорічного оцінювання; система оплати праці; інститут дисциплінарної відповідальності.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Назвіть шість сфер державного управління в Україні, які оцінювалися (за підтримки Президента України та Кабінету Міністрів України) за базовими показниками SIGMA.
2. Які основні результати оцінювання OECD/SIGMA системи державного управління України щодо відповідності стандартам країн-членів ЄС:
 - державної служби,
 - зовнішнього аудиту,
 - фінансового контролю,
 - управління державним бюджетом,
 - планування політики та координації,
 - державних закупівель?
3. Які основні рекомендації було надано Урядові України експертами OECD/SIGMA?
4. Яких реформ державної служби необхідно здійснити в Україні щодо:
 - правового статусу держслужбовців;
 - правомочності їхніх дій;
 - підзвітності/відповідальності державних службовців;
 - управління людськими ресурсами;
 - професійності та стабільності державної служби?

ПРАКТИЧНІ ЗАВДАННЯ

1. Які складові державної служби України зазнають найбільших змін в процесі європеїзації?
2. Проаналізуйте нову редакцію закону «Про державну службу» та скажіть, яких основних змін зазнало законодавство про державну службу.
3. Порівняйте законодавство про державну службу України та однієї із країн ЄС. Які спільні риси та розбіжності ви можете констатувати?

ПЕРЕЛІК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Нормативно-правові акти:

- 1.1. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. // Державна служба в Україні: Зб.нормат.актів. – К.: Юрінком Інтер, 2002 – С. 9-23 23 // Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-1>.
- 1.2. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 р. // Державна служба в Україні: Зб.нормат.актів. – К.: Юрінком Інтер, 2002 – С. 23-36.
- 1.3. Стратегія реформування державної служби в Україні. Затверджено Указом Президента України від 14 квітня 2000 р. №599/2000 // Державна служба в Україні: Зб. нормат. актів. – К.: Юрінком Інтер, 2002 – С. 37-43.

2. Основні джерела:

- 2.1. Авер'янов В. Б., Горбунова Л. М., Комаров В. В., Ємельянова І. І., Сібільов Д. М. Науково-практичний коментар до законів України «Про державну виконавчу службу», «Про виконавче провадження». – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 320 с.
- 2.2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. – М.: Юрид. лит., 1996. – 400 с.
- 2.3. Боссарт Д., Деммке К. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу (пер. з англ. О.М.Шаленко). – К.: Міленіум, 2004. – 128 с.
- 2.4. Державна служба / За ред. Г. І. Мостового, О. Ф. Мельникова. – Х.: Видавництво ХарПІ УАДУ «Магістр», 2003. – 273 с.
- 2.5. Державна служба в Україні: організаційно-правові основи і шляхи розвитку / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Ін Юре, 1999. – 272 с.
- 2.6. Державна служба України: сучасний стан та напрями адаптації до стандартів Європейського Союзу: Матеріали щоріч. кафедральної наук.-практ. конф., 28 квітня 2005 р. – О.: Видавництво ОРІДУ НАДУ, 2005. – 252 с.
- 2.7. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні / За заг. ред. Н. Р. Нижник – К.: Ін Юре, 1999.

- 2.8. Желюк Т. Л. Державна служба: Навч. посіб. для вузів. – К.: Професіонал, 2005. – 576 с.
- 2.9. Малиновський В. Я. Державна служба: теорія і практика: Навч. посіб. – К.: Атіка, 2003. – 160 с.
- 2.10. Оболенський О. Ю. Державна служба: Навч. посібник. – К.: КНЕУ, 2003. – 344 с.;
- 2.11. Черноног Є. С. Державна служба: Історія, теорія і практика: Навч. посіб. Реком. МОНУ. – К.: Вид-во «Знання», 2008. – 458 с.

3. Додаткові джерела:

- 3.1. Карпенко С. Здійснення реформування державної служби в Україні // Вісник НАДУ при Президентіві України. – 2006. – № 4. – С. 54-61.
- 3.2. Нижник Н. Політична нейтральність державних службовців як передумова ефективного функціонування державного апарату // Проблеми трансформації системи державного управління в умовах політичної реформи в Україні: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 31 трав. 2006 р.) / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, В. М. Князева. – К., 2006. – У 2 т. Т. 1. – С. 259-261.
- 3.3. Шома А. Європейські стандарти в державній службі України: сучасний стан та перспективи // Проблеми трансформації системи державного управління в умовах політичної реформи в Україні: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 31 трав. 2006 р.) / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, В. М. Князева. – К., 2006. – У 2 т. Т. 1. – С. 79-80.
- 3.4. Діуліна В. Деякі аспекти модернізації професійного добору на державну службу // Проблеми трансформації системи державного управління в умовах політичної реформи в Україні: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 31 трав. 2006 р.) / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, В. М. Князева. – К., 2006. – У 2 т. Т. 1. – С. 270-272.
- 3.5. Теоретичні та правові засади професіоналізації державної служби // Підвищення кваліфікації державних службовців на регіональному рівні / за заг. ред. В. Ф. Золотарьова. – Х., 2007. – Розд. 1. – С. 7-39.

ЗАГАЛЬНІ ВИСНОВКИ

Сучасна українська держава орієнтована на просування економічного розвитку країни і здійснення особистих або колективних очікувань її громадян. У такій державі необхідна чітка диференціація між політикою, публічним управлінням і приватними інтересами. Подібна держава потребує сучасної державної служби, яка ґрунтується на заслугах і є автономною від політичних партій і інших інтересів, яка підзвітна і несе відповідальність перед громадянами і законом.

Жодна розвинена країна не змогла забезпечити власного економічного і соціального зростання без паралельного розвитку професійної державної служби. Створення ефективної системи державної служби вписується в рамки реформування державного управління. При цьому в процесі модернізації державного управління використовуються зарубіжні моделі та практики. В той же час, використання зарубіжних моделей і практик повинні вписуватися в рамки загальнонаціональної стратегії реформи.

Система державної служби зазнає інституційних змін, а саме – вдосконалюються функції державного управління, переглядається структура органів управління, запроваджуються європейські стандарти і процедури діяльності органу, активізується увага до професійного навчання державних службовців, набуття ними умінь і навичок, необхідних для результативного і ефективного виконання службових обов'язків. Новації вносяться в систему добору, призначення, просування по службі та ротації кадрів тощо.

Прийняття нового законодавства є одним із основних кроків створення на засадах Європейського адміністративного простору професійної, нейтральної та ефективної державної служби. Нове законодавство регулює питання, в яких зацікавлене і суспільство, і уряд, і самі державні службовці.

Висновок не відображає зміст посібника та не спирається на жодні проміжні висновки по темах. Потребує переосмислення та цілковитого доопрацювання).

ТЕСТУВАННЯ СЛУЖБОВЦІВ ЄС

СЕКЦІЯ: ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ

Питань: 24 Максимальний бал: 24

- 1. Яка з процедур прийняття рішень використовується найчастіше?**
 - A. згоди
 - B. спільного прийняття
 - C. бюджетна
 - D. інформаційна
- 2. До яких інституцій із законодавчою ініціативою має право звернутися Комісія?**
 - A. Європейський центральний банк та Рада міністрів
 - B. Комітет регіонів та Рада Міністрів
 - C. Рада Міністрів та Європейський парламент
 - D. Рада міністрів та держави-члени
- 3. Відповідно до Маастрихтського договору, хто може внести обґрунтовану пропозицію щодо наявності серйозних та постійних порушень основоположних принципів ЄС?**
 - A. чотири п'ятих держав-членів, Парламент, Рада
 - B. одна третина держав-членів, Комісія
 - C. одна третина держав-членів, Комісія, Парламент
 - D. Рада, дві третини держав-членів, Парламент
- 4. Скільки голосів необхідно Раді для прийняття спільних дій в рамках СЗБП?**
 - A. одностайно
 - B. кваліфікована більшість
 - C. більшість двох третин держав-членів
 - D. кваліфікована більшість з підтримкою щонайменше двох третин держав-членів
- 5. В рамках процедури консультацій Парламент:**
 - A. може пропонувати будь-які поправки до проекту, внесеного Комісією
 - B. може тільки запропонувати поправки, які прийме Комісія
 - C. завжди обговорює проект, внесений Комісією, в двох читаннях
 - D. має скликати з Комісією узгоджувальний комітет
- 6. Яка процедура прийняття рішень застосовуватиметься в рамках Європейського виборчого законодавства?**
 - A. спільного прийняття
 - B. консультаційна
 - C. співпраці
 - D. згоди
- 7. В якій сфері законодавство не можна ухвалювати за процедурою спільного прийняття рішення з одностайним голосуванням у Раді?**
 - A. питання соціальної безпеки,

- V. пов'язані з вільним переміщенням робочої сили
- C. громадянство
- D. митна співпраця
- E. культура

8. Процедура співпраці була впроваджена...

- A. Римським договором
- V. Єдиним Європейським Актом
- C. Маастрихтським договором
- D. Амстердамським договором

9. Бюджетні повноваження Парламенту розповсюджуються в основному на...

- A. не обов'язкові видатки
- V. обов'язкові видатки
- C. видатки, пов'язані з питаннями Співтовариства
- D. майже всі видатки

10. Яка процедура використовується для оцінки впровадження Спільної сільськогосподарської політики, політики в галузі рибальства та програм, що мають серйозні наслідки для бюджету?

- A. бюджетна процедура
- V. процедура дорадчого комітету
- C. процедура комітету з менеджменту
- D. процедура схвалення

11. Хто входить до Законодавчого комітету та яка кількість голосів необхідна для прийняття їм рішень?

- A. міністри держав-членів, кваліфікована більшість
- V. представники держав-членів, кваліфікована більшість
- C. постійні представники, одностайно
- D. депутати європейського парламенту, проста більшість

12. Яке з наведених тверджень є невірним ? Спрощена процедура...

- A. не вимагає проекту від Комісії для ініціювання процедури ухвалення законодавства
- V. не обмежує Комісію, тим що чітко визначено в установчих договорах
- C. використовується для ухвалення не обов'язкових інструментів
- D. застосовується для заходів, що знаходяться поза сферою компетенцій Комісії

13. З огляду на прийняття Статуту для депутатів Європейського парламенту та Статуту Омбудсмена, можна констатувати, що пропозиція надходить від...; а кінцеве рішення приймається...

- A. Парламентом, Радою
- V. Комісії, Парламентом
- C. Парламенту, Парламентом
- D. Комісії, Радою

14. Яка кількість голосів потрібна для внесення Радою та Парламентом поправок до протоколу про Статут Європейського суду?

- A. кваліфікована більшість, спільне прийняття
- B. одностайність, згода
- C. кваліфікована більшість, інформування
- D. одностайність, консультації

15. Що трапляється, якщо в рамках процедури спільного прийняття рішень під час другого читання Парламент запропонує правки до спільної позиції?

- A. Комісія має надати висновок щодо цих поправок
- B. Рада має прийняти їх кваліфікованою більшістю
- C. Якщо Рада їх не прийме, має бути скликаний Узгоджувальний комітет
- D. Парламентський комітет має надати висновок щодо цих поправок

16. Яке з наведених тверджень, що стосується процедури спільного прийняття рішень та Узгоджувального комітету, є невірним?

- A. Якщо Рада не приймає акт, Комітет збирається протягом 6 тижнів
- B. Комітет приймає рішення простою більшістю
- C. Комітет складається з 25 представників
- D. Якщо Комітет приймає спільний проект, Рада та Парламент мають підтвердити свою згоду прийняти акт під час третього читання протягом 6 тижнів

17. Дорадчий комітет має надати свій висновок –

- A. протягом часового проміжку встановленого Комісією
- B. трьох місяців з моменту подання Комісією свого проекту
- C. десяти тижнів з моменту створення Комітету
- D. часового проміжку, що встановлюється комітетом самостійно, і не перевищує шести тижнів

18. Після прийняття Ніццького договору голосування кваліфікованою більшістю не поширюється

- A. на призначення Генерального секретаря Ради
- B. прийняття курсів конвертації, за яких валюти держав-членів безповоротно «заморожуються»
- C. заходи проти дискримінації
- D. економічну, фінансову та технічну співпрацю з третіми країнами

19. В рамках бюджетної процедури Рада складає проект бюджету, який представляє Парламенту. Що Парламент робить далі?

- A. надає свій висновок протягом 30 днів та пропонує зміни до всіх видів видатків
- B. надає свій висновок протягом 45 днів та пропонує зміни до не обов'язкових статей видатків
- C. пропонує Раді внести зміни до не обов'язкових статей видатків
- D. надає свій висновок протягом 60 днів, не своєчасне подання означає прийняття бюджету

20. Яке з наведених тверджень, що стосується обов'язкових видатків, є вірним для Ради?

A. якщо поправки Парламенту збільшують видатки, Рада має скасувати їх кваліфікованою більшістю

B. якщо поправки Парламенту не збільшують видатки, Рада має прийняти їх кваліфікованою більшістю

C. якщо поправки Парламенту збільшують видатки, Рада має прийняти їх одностайно

D. якщо поправки Парламенту не збільшують видатки, Рада має скасувати їх кваліфікованою більшістю

21. В якому випадку Парламент відхиляє бюджет у цілому?

A. якщо пропонується новий проект бюджету

B. може робити тільки поправки, але відхилення бюджету у цілому не допускається

C. завжди, без жодних обмежень

D. може це зробити тільки за згодою більшості у Раді

22. Який договір вніс можливість судової співпраці у цивільних справах в рамках процедури спільного прийняття рішень?

A. Амстердамський договір

B. Ніщський договір

C. Маастрихтський договір

D. Амстердамський договір протягом п'ятирічного перехідного періоду

23. Коли Європейський Союз прийняв Румунію та Болгарію в якості держав-членів, якою є максимальна кількість голосів в Раді та скільки голосів необхідно для кваліфікованої більшості?

A. 345, 255

B. 321, 232

C. 330, 235

D. 358, 262

24. Рада проводить зустрічі у складі глав держав та урядів у випадку коли –

A. приймаються заходи щодо попередження та боротьби з шахрайством, що впливає на фінансові інтереси Співтовариства

B. приймається Статут Європейської системи центральних банків та Європейського центрального банку

C. відбувається номінація особи для її призначення на пост президента Комісії

D. існує серйозний ризик порушення державою-членом основоположних принципів

ГЛОСАРІЙ

Next Steps звіт «Наступні кроки» – звіт Великобританії 1988 року, в якому рекомендується реструктурувати державну службу в управлінські (менеджерські) відділи з метою надання адміністративних функцій. Застосування політики Next Steps призвело до розпаду національної системи оплати та винагород, змін фінансового менеджменту (наприклад, комерційний стиль фінансової бухгалтерії в агенціях)¹⁴⁸.

Quango – термін використовується у Великобританії для «неурядових державних органів», наприклад, організацій державного сектора, які знаходяться поза межами звичайного міністерства чи департаменту (відділу). Офіційно визначається як орган, який виконує певну роль в процесі національного врядування, яле не є урядовим департаментом чи його складовою і який, відповідно, діє (більшим чи меншим чином) «на відстані» від міністерств¹⁴⁹.

Атестація державних службовців – оцінка рівня професійної підготовки й відповідності державних службовців посаді, яку вони обіймають, а також вирішення питання про присвоєння службовцю кваліфікаційного розряду.

Аудит діяльності – системне тематичне дослідження з метою виявлення резервів економії публічних ресурсів, шляхів підвищення ефективності діяльності окремих ланок управлінської системи та вдосконалення напрямків досягнення результативності прийнятих рішень у державному управлінні.

Аудит ефективності – досліджує, чи були досягнуті цілі та відношення між очікуваним та реальним результатом діяльності.

Аудит є невід’ємною складовою контрольною системи, мета якої полягає у виявленні відхилень від прийнятих стандартів та порушень принципів законності, ефективності, доцільності використання фінансових ресурсів та економності в управлінні ними.

¹⁴⁸ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTOR/RANDGOVERNANCE/0,,contentMDK:20201644~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK>.

¹⁴⁹ Там же.

Аудит продуктивності, досліджує відношення між результатом (у виразі товарів, послуг тощо) та ресурсів, що були використані для отримання цих результатів. Чи оптимально було використано ресурси, а чи можна було досягти тих самих результатів з меншими витратами ресурсів.

Верховенство права (закону) у суспільстві визначає підпорядкування законові і самій державі як його органів так і посадових осіб.

Державна служба – є державним правовим і соціальним інститутом, який здійснює в рамках своєї компетенції реалізацію цілей та функцій органів влади та управління шляхом професійного виконання службовцями своїх посадових обов'язків і повноважень, що забезпечують взаємодію держави і громадян у реалізації їх інтересів, прав і обов'язків.

Державна служба (як категорія зайнятості) – чітко визначений статус зайнятості для певних публічних службовців, як правило закріплений законодавчо і відповідно таких характеристик: державні службовці призначаються рішенням державної установи (органу влади) у відповідності з законом про державну службу; призначення має низку перешкод для звільнення; на дії державних службовців існує більше перешкод ніж на інші групи; державні службовці є частиною категорії зайнятих в цивільному центральному уряді та субнаціональному уряді¹⁵⁰.

Державний службовець – особа, яка займає пост чи посаду, шляхом обрання чи призначення; людина на державній службі; громадянин, який у встановленому законодавством порядку виконує роботу, що оплачується за рахунок коштів бюджету. На державного службовця поширюється дія законодавства про працю з особливостями, передбаченими законом про державну службу. У країнах Заходу державні службовці є, здебільшого, замкнутою корпорацією, відокремленою від професійних політиків, чие перебування на посаді пов'язане з певним співвідношенням політичних сил у суспільстві.

Економічність має на увазі мінімізацію вартості ресурсів або державних засобів, використовуваних для здійснення конкретної діяльності (витрат), з урахуванням забезпечення необхідної якості. Економічність – це «ефективне господарювання» у відношенні витрат державних засобів.

Ефективність зв'язана з економічністю. Як і при оцінці економічності, в оцінці ефективності роботи аналізується використання засобів, але з додатковим питанням – чи використовувалися засоби для досягнення даних результатів оптимальним чином або можна було б домогтися результатів тієї ж якості й у той же термін, але з меншими витратами.

¹⁵⁰ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTOR/RANDGOVERNANCE/0,,contentMDK:20201644^pagePK:210058^piPK:210062^theSitePK>.

Європейська модель державної служби характеризується так:

- ❖ державна служба розмежована на головні класи (вищий, середній, нижчий) у суспільстві залежно від освітніх рівнів;
- ❖ певні обмеження мобільності державних службовців у структурі державної служби;
- ❖ еліта на вищих рівнях державної служби має високий престиж і статус;
- ❖ політична нейтральність та соціальна захищеність, впевненість у роботі;
- ❖ досвід і рівень кваліфікації як основа для підвищення;
- ❖ суворий кодекс поведінки та моралі.

Загальнофункціональна (адміністративна) служба – служба в органах представницької, виконавчої та судової влади.

Закрита кар'єрна система – у закритій кар'єрній системі державної служби рекрутинг (найм) гарантує, що вступ на державну службу як правило базується на відповідному університетському рівні (ступені) або академічному ступені. Закриті кар'єрні системи передбачають подальшу мобільність та просування в системі державної служби. Натомість, вони характеризуються обмеженими можливостями побічного вступу та сильним наголосом на кар'єрному розвитку. Їх часто називають «мандаринові» системи¹⁵¹.

Кар'єрна модель державної служби – передбачає довічний найм фахівців з перспективою кар'єрного росту в органах державної служби.

Комунітарна державна служба – служба в інституціях ЄС.

Континентальна модель державної служби (система кар'єрної державної служби) передбачає, що державні службовці вступають на держслужбу на весь період своєї професійної кар'єри, під час якої вони поступово просуваються по службі.

Контроль розглядається як окремий тривалий цикл моніторингу первинного процесу державної діяльності, включно із збиранням інформації про діяльність державних службовців і вивченням стану виконання ними вимог. Контроль буває внутрішній і зовнішній.

Матеріальні норми державної служби – це поняття державної служби, поняття посади і класифікація посад, правовий статус державного службовця (права, обов'язки, право обмеження, пільги, гарантії і компенсації, відповідальність), способи заміщення посади, випробувальний термін, атестація, принципи відбору і розміщення державних службовців, підстави припинення державної служби, управління державною службою.

¹⁵¹ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTOR/RANDGOVERNANCE/0,,contentMDK:20201644~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK>.

Основні норми державної служби – регулюють відносини, які складаються в процесі організації системи державної служби, статусу державних службовців, гарантій і процедур його реалізації, а також механізму проходження державної служби.

Основні принципи державної служби – це основоположні, ідеї, положення, настанови, які віддзеркалюють об’єктивні закономірності та обґрунтовані напрями реалізації компетенції, функцій та завдань органів державної влади, повноважень та обов’язків державних службовців, які працюють у системі державної служби. Принципи державної служби визначають: сутність державної служби, її найважливіші риси; загальний характер управлінської, законотворчої, організаційно-розподільчої, консультативно-дорадчої та іншої діяльності державних службовців; закономірності в системі організації та функціонування державної служби; значущість, законність і соціальну цінність правовідносин, що виникають у системі державної служби; об’єктивні зв’язки, що виникають у системі державно-службових правовідносин.

Оцінювання (у широкому сенсі) – розглядається як засіб підвищення раціональності й ефективності, оскільки це механізм моніторингу, систематизації й оцінки дій державних інституцій та їхніх результатів і наслідків.

Підзвітність означає, що посадова особа або орган влади мають пояснити та обґрунтувати свої дії перед тими, хто цього вимагає. Підзвітність є інструментом, який допомагає упевнитись у дотриманні принципів верховенства права, відкритості, прозорості, неупередженості та рівноправності перед законом. Цей принцип гарантує дотримання в державному управлінні таких цінностей, як ефективність, результативність, надійність і передбачуваність.

Політично нейтральна державна служба передбачає реальне конкурсне прийняття на державну службу та кар’єрне зростання, при якому неможливо звільнити державних службовців з політичних причин та інших суб’єктивних чинників.

Посадова система – система, за якої наголос робиться на відборі найкращих кандидатів на кожну посаду, не маючи значення – чи це зовнішній рекрутинг чи внутрішнє просування, мобільність.

Посадові системи характеризуються відносно відкритим доступом до посад всіх рівнів, як правило шляхом зовнішнього вступу¹⁵².

Посади політичного характеру (урядові посади) – посади, які забезпечують пряму підтримку секретаріатові міністра. Особи, які призначаються на подібні посади не є державними службовцями,

¹⁵² <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTOR/RANDGOVERNANCE/0,,contentMDK:20201644~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK>

тому що їхня роль полягає у виконанні ряду функцій, доручених їм політичним керівництвом.

Посади, які припускають обов'язки по прийняттю рішень, розробці і визначенню державної політики – пов'язані з завданнями спостереження або контролю, можуть регулюватися законодавством про державну службу при наявності такого законодавства. Такі посади вимагають спеціальної кваліфікації і нейтральності, які законодавчо закріплені і захищені.

Посади, які передбачають виконання адміністративних і виконавчих функцій можуть або мати статус державної служби, або підлягати регулюванню відповідно до положень колективних договорів і Трудового кодексу за умови наявності чіткого законодавчого визначення меж між цими двома категоріями.

Посади, зв'язані з виконанням особливих функцій, таких як правоохоронні, військові, судові, регулюються спеціальним законодавством.

Правовий статус державних службовців – це сукупність прав, обов'язків, свобод, обмежень, відповідальності, що встановлені законами і гарантовані авторитетом держави.

Приватна служба – служба, яка здійснюється на користь приватних осіб. Цей вид служби реалізується для задоволення приватного інтересу і пов'язаний з отриманням прибутку в комерційних підприємствах, в приватних організаціях. Джерелом фінансування є доходи від підприємницької діяльності або фонди оплати праці комерційних об'єднань. Здійснюється службовцями, які заміщають посади в управлінському апараті приватних організацій.

Професійна діяльність державного службовця – це діяльність по практичному виконанню завдань і функцій держави в системі державної служби.

Процесуальні норми державної служби регулюють відносини по реальному виконанню положень, які фіксуються в матеріально-правових нормах.

Публічний сектор – публічна адміністрація, публічне підприємство й громадська організація.

Публічна адміністрація – адміністративні служби держави на всіх рівнях – державному, регіональному і локальному

Публічна служба – служба в органах публічної влади (публічного сектора). Публічна служба – особливий вид суспільно-корисної діяльності, який полягає в здійсненні функцій держави від імені і за дорученням самої держави, а також реалізації питань місцевого значення від імені населення муніципальних утворень. Здійснюється на користь всього суспільства в цілому і кожного

окремого члена суспільства, зокрема. Фінансується за рахунок коштів бюджетів – державного або муніципального.

Регуляторний аудит – інституційна процедура або система процедур і процесів аналізу ефективності адміністративного управління органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та держави в цілому.

Результативність показує, чи виконані задачі в результаті здійснення відповідної діяльності. Для аналізу результативності звичайно потрібно оцінити результат або наслідки даної діяльності.

Система методів оцінки управлінського персоналу – сукупність методів оцінки, які уможливають формування комплексної всебічної об'єктивної характеристики управлінського персоналу на всіх стадіях його трудової діяльності – від приймання на роботу до звільнення з організації.

Служба – один із видів платної суспільнокорисної діяльності, яка полягає в здійсненні управління, соціально-культурному обслуговуванні громадян.

Службовий обов'язок – категорія етики; внутрішньо усвідомлюване почуття відповідальності за доручену справу; розуміння необхідності, корисності, значущості своєї праці та сумлінне ставлення до своїх обов'язків.

Спеціалізована служба – служба в органах внутрішніх справ, державної безпеки, прокуратури, збройних силах, митниці, податкових органах тощо.

Способи проведення оцінювання: залучення до роботи експерта як штатного працівника; звернення до сторонньої дослідно-оцінювальної чи консалтингової організації; оголошення конкурсу на проведення оцінювання за допомогою спеціальної процедури; проведення оцінювання вченим-дослідником з академічного середовища як підтвердження правильності теорії на практиці.

Суспільна служба – особливий вид суспільно-корисної діяльності, який здійснюється на користь частини або групи суб'єктів суспільства, об'єднаних загальними інтересами. Суспільна служба направлена на задоволення суспільного інтересу, не пов'язаного з отриманням прибутку, хоча це і допустимо, але тільки в цілях, заради яких створені об'єднання. Фінансується за рахунок коштів об'єднань громадян, членських внесків, пожертвувань і т.ін.

Управління діяльністю – розуміється як управління діяльністю урядових організацій в цілому, їх керівництвом та персоналом¹⁵³.

¹⁵³ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTOR/RANDGOVERNANCE/0,,contentMDK:20201644~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK>

Центральні агенції – організації виконавчої гілки, які координують та реалізують керівництво діючих міністерств та агенцій. Термінологія варіюється досить широко в залежності від країни, але центральні агенції як правило включають:

Міністерство фінансів, Кабінет міністрів/Канцелярію/апарат, чи міністерство при Прем'єр міністрі, Раду Міністрів у формуванні та координації політики; це міністерство чи агенція, які відповідальні за розробку та координацію політик щодо управління людськими ресурсами в державному секторі; міністерство закордонних справ, у певних сферах діяльності, таких як політика європейської інтеграції¹⁵⁴.

Цивільна служба – в державних закладах освіти, науки, вищої школи, культури, охорони здоров'я, промисловості тощо.

Цивільна державна служба – особливий вид суспільно-корисної діяльності, пов'язаний з реалізацією повноважень державних органів, здійснюваний в нормальних умовах життєдіяльності суспільства.

Цінності державної служби – пов'язані із культурою управління і можуть змінюватись у залежності від часових параметрів та місця.

Чиновник – носій особливих державних функцій.

¹⁵⁴ Там же.

ІНДЕКС

Атестація – 108-109

Аудит – 89

- аудит адміністративної діяльності (ААД) – 92-93
- аудит діяльності – 90
- аудит економії – 94
- аудит ефективності – 94
- аудит продуктивності – 94
- аудиторський суд – 86
- комітет з аудита – 84
- регуляторний – 91
- служба внутрішнього аудита – 84
- фінансовий – 89-90

Верховенство права – 52, 61

Відбір – 97, 183

Відкритість – 52, 63

Відповідальність – 79

Державна служба – 8, 9, 17, 23

- норми – 46-47
- стандарт – 50
- принципи – 51
- обмеження – 43
- управління – 35
- цінності – 53

Добір – 98

Система державної служби – 26

- англосаксонська – 27
- відкрита – 26
- децентралізована – 26
- змішана – 27
- закрита – 26
- кар'єрна – 27
- континентальна – 27
- посадова – 27
- традиційна – 30
- централізована – 26

Демократичність – 60

Державний службовець – 8, 20

- права – 60, 170
- правовий статус – 38, 42
- обов'язки – 60, 169
- Економічність – 88, 92
- Етика державної служби – 41
- Етичний кодекс – 55
- Ефективність – 52, 67, 88, 92, 181
- Європейський адміністративний простір – 53
- Європеїзація – 147, 150, 192
- Закон про державну службу – 167, 192
- Заохочення – 115-116
- Інститут державної служби – 24
- Інтерв'ю – 110
- Кадрова політика – 96
- Компетентність – 187
- Компетенції – 108, 188
- Конкурс – 101, 196
- Контроль – 82
 - внутрішній – 82
 - зовнішній – 82, 85
- Мобільність кадрів – 118
- Моделі управління державною службою – 37-38
- Мотивація – 115, 117-118
- Нагороди – 115
- Нейтральність – 60
- Оплата праці – 113, 198
- Оцінка державних службовців – 108
- Оцінювання – 86, 107, 172, 198
- Оцінювання впливів політики – 95
- Прозорість – 52
- Підготовка державних службовців – 126, 149, 171
 - заклад – 128, 154
 - моделі – 127
 - навчання – 198
 - навчальний процес – 131
 - організація – 129
- Підзвітність – 52, 78
- Професійність – 185
- Професіоналізм – 140
- Публічна адміністрація – 10
- Публічний службовець – 9-10, 20
- Публічний сектор – 10
- Публічна служба – 10
- Публічна сфера – 10
- Публічне управління – 10
- Прозорість – 63-64

Результативність – 88, 92
Реформа державної служби – 28, 176, 178
- аспекти реформ – 29
- виклики – 33
- напрямки – 32-33
Розвиток персоналу – 126
Служба – 9
- загальнофункціональна (адміністративна) – 14
- мілітаризована – 13
- муніципальна – 10
- спеціалізована – 14, 25
- цивільна – 12, 14
Службова кар'єра – 41-42
Службовий обов'язок – 57
Співбесіда (інтерв'ю) – 101
Тестування – 101

ІНФОРМАЦІЯ ПРО ПРОЕКТ ІВ_ЈЕР-25254-2004 «ТРЕНІНГОВІ ПРОГРАМИ ДЛЯ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ (V-VII КАТЕГОРІЙ)»

Серія «**Бібліотека державного службовця місцевих органів влади у галузі європейської інтеграції**» призначена для державних службовців України (V-VII категорій), які мають пряме чи опосередковане відношення до реалізації стратегії нашої держави щодо інтеграції до європейських структур. Розрахована на слухачів Національної Академії державного управління при Президентові України (НАДУ), слухачів системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів, студентів, аспірантів, викладачів вищих навчальних закладів. До публікацій в рамках серії входить ряд навчальних посібників, які охоплюють основний набір дисциплін з предмету європейська інтеграція й присвячені розгляду процесу європейської інтеграції України, інституцій та права ЄС, правових основ спільних та галузевих політик ЄС, досвіду реформ державного управління та державної служби країн ЄС, відносин України з ЄС, а також окремі методичні та довідкові матеріали, які разом можуть використовуватись в якості навчально-методичних ресурсів для організації та проведення навчального процесу з використанням активних тренінгових форм навчання, відповідно до апробованих програм окремих модулів.

Даний комплекс навчальних матеріалів для слухачів та рекомендаційно-методичних матеріалів для викладацького персоналу, який призначений для використання при організації навчального процесу як у форматі короткотермінових спеціалізованих програм так і для академічних курсів з європейської інтеграції, було створено в рамках проекту ІВ_ЈЕР – 25254-2004 «Тренінгові програми для підготовки державних службовців України з питань європейської інтеграції (V-VII категорій)» за підтримки програми TEMPUS TACIS Європейської Комісії.

Місія проекту: підвищення рівня компетентності державних службовців 5-7 категорій у галузі європейської інтеграції шляхом

посилення інституційного потенціалу Регіональних інститутів державного управління та пілотних обласних центрів ППК

Мета проекту: створення передумов для запровадження в Регіональних інститутах нових тренінгових програми з європейської інтеграції, як в очному так і дистанційному форматі, для підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування (V-VII категорій) завдяки яким державні службовці зможуть розроблювати та запроваджувати напрямки політики в сфері євроінтеграції та політику взаємодії з сусідніми країнами. Учасниками семінарів проекту стали близько 40 фахівці з різних напрямів європеїстики, права, врядування, економіки, міжнародних відносин та політології з Національної академія державного управління при Президенті України, чотирьох регіональних інститутів державного управління НАДУ у Харкові, Дніпропетровську, Львові та Одесі, Національного технічного університету «Харківський Політехнічний інститут» та окремих обласних центрів підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. З їх числа було підготовлено 30 кваліфікованих тренерів на основі визнаних стандартів підготовки викладачів-тренерів з застосування інтерактивних методів навчання. Апробація створених комплексів навчально-тренінгових матеріалів та програм інтенсивних тренінгів відбулась під час пілотного навчання близько 300 державних службовців (4-7 категорій), у місцевих органах влади та органах місцевого самоврядування впродовж січня-грудня 2008 р. До реалізації завдань проекту було залучено чимало організацій та інституцій, зокрема Університет Лондон Метрополітан (Великобританія), Університет Коледж Корку (Ірландія), Університет П'єр Мендес Франс Гренобль (Франція) Національну академію державного управління при Президенті України (НАДУ), Дніпропетровський регіональний інститут НАДУ, Львівський регіональний інститут НАДУ, Одеський регіональний інститут НАДУ, Харківський регіональний інститут НАДУ, Національний технічний університет «Харківський політехнічний Інститут». До виконання проекту було залучено також експертів з Державний департамент адаптації законодавства Міністерства юстиції, Департамент ЄС Міністерства закордонних справ, Департамент європейської інтеграції Міністерства економіки України, Управління зовнішньої політики Секретаріату Президента України, Управління європейської інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України тощо. Навчальні підручники та інші допоміжні матеріали, з європейської інтеграції та стосунків України з ЄС, що входять у серію «Тренінгові програми для підготовки державних службовців України з питань європейської інтеграції» є результатом цього проекту. Вони розроблено відповідно до державних освітніх стандартів на основі проведеної оцінки навчальних потреб державних службовців з питань європейської інтеграції серед відповідних категорій державних службовців

за результатами серії зустрічей, інтерв'ю, фокус-груп та опитувань, які були проведені експертами проекту з представниками профільних органів державної влади протягом жовтня-грудня 2006 року. Проведена серія заходів з оцінки навчальних потреб зокрема виявили недостатню кількість та якість наявних централізовано здійснюваних програм підготовки державних службовців у сфері європейської інтеграції, які б базувались на міждисциплінарному модульному підході з застосування інтерактивних методологій навчання дорослої аудиторії. Було також виявлено, що в недостатньому обсязі здійснюється видання необхідних навчально-методичних посібників, збірників нормативно-правових актів, а також переклад зарубіжних видань українською мовою. Проект був спрямований на розробку та впровадження до лютого 2009 року короткотермінових навчальних курсів та програм з європейської інтеграції в очному та дистанційному форматах на основі створюваних 12 нових тренінгових модулів та 6 спеціалізованих програм. Одним з основних результатів проекту стало зміцнення професійного розвитку академічного персоналу регіональних інститутів та забезпечення якісного запровадження нових програм. Основна частина заходів проекту спрямовувалася на підготовку основного складу викладачів з теоретичних, аналітичних, педагогічних та дослідницьких питань у галузі європейської інтеграції щодо розробки та впровадження вищезгаданих модулів у програми підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців України. В рамках проекту було створено набір навчально-тренувальних матеріалів для слухачів, комплекс підготовчих матеріалів для викладацького персоналу, а також підсилено технічний та навчальний потенціал Центрів дистанційного навчання й розбудовано бібліотечні ресурси НАДУ та її чотирьох регіональних інститутів. Розвиток змістовної частини програм супроводжувався створенням дистанційних навчальних матеріалів (в он-лайн, друкованій та CD версії). Проект ставив за мету створити самодостатню систему розвитку, вдосконалення, моніторингу, контролю та управління викладанням створюваних програм дистанційного навчання. Проект спрямовувався на підвищення та покращення навчальних можливостей Центрів підвищення кваліфікації в Регіональних інститутах Академії з метою їх поступової трансформації в регіональні центри експертного забезпечення освітніх послуг в рамках державного сектора (підготовка держслужбовців). Основною цільовою групою для навчання з питань європейської інтеграції є представники державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування (V – VII категорій), які мають потребу щодо отримання, як базових знань з питань історії, організації та функціонування інститутів ЄС так і спеціалізованих знань з міжнародних відносин ЄС, порівняльного європейського права, досвіду розширених реформ у країнах ЦСЄ, економічної інтеграції, зовнішньо-економічних відносин, галузевих політик ЄС та врядування. Комплекс навчальних матеріалів серії

«Тренінгові програми для підготовки державних службовців України з питань європейської інтеграції» ставить за мету заповнити окремі існуючі прогалини в спеціальній літературі щодо освітньо-кваліфікаційної й мають практичне спрямування на виконання завдань професійної програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування у галузі європейської інтеграції. Навчальні матеріали професійної програми, які входять в дану серію були затверджені Вченими радами регіональних інститутів державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (протокол №11/131 від 4 грудня 2008 р.) та погоджені рішенням Головного управління державної служби України.

Координатори проекту:

Керівник проекту – МАРКО БОЙЦУН, доктор історичних та політологічних наук, професор факультету права, врядування та міжнародних відносин Університету Лондон Метрополітан.

Менеджер проекту – ЯРОСЛАВ МУДРИЙ, магістр міжнародних відносин та європейських студій Лондонської Школи Економіки та Політичних Наук, менеджер міжнародних проектів факультету права, врядування та міжнародних відносин Університету Лондон Метрополітан.

Координатори проекту в Україні:

СТЕПАН ДАВТЯН – заступник директора з короткотермінового підвищення кваліфікації Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

ОЛЕКСАНДР МЕЛЬНИКОВ – заступник директора з короткотермінового підвищення кваліфікації Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

ОЛЕКСАНДР РУДІК – заступник директора з наукової роботи Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

ПЕТРО ШЕВЧУК – заступник директора з короткотермінового підвищення кваліфікації Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

ПАВЛО ЩЕРБАКОВ – заступник директора з короткотермінового підвищення кваліфікації Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

АЕЛІТА БУРАКОВСЬКА – завідувач сектору дистанційного навчання, магістр державного управління Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Контакти:

m.bojcun@londonmet.ac.uk

y.mudryi@londonmet.ac.uk

center@oridu.odessa.ua

melnikov@kbuapa.kharkov.ua

rudik@vidr.dp.ua

center@vidr.dp.ua

dlc@lvivacademy.com

adviser@kbuapa.kharkov.ua

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	3	
ВСТУП	5	
ЧАСТИНА 1.		
ОСНОВНІ ЗАСАДИ, ПРИНЦИПИ ТА СТАНДАРТИ		
ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ КРАЇН ЄС		8
Розділ 1.1. Визначення, класифікація, масштаб та рівні управління державною службою в різних країнах ЄС	9	
Розділ 1.2. Правовий статус державного службовця країн ЄС	40	
Розділ 1.3. Основні норми, стандарти та принципи державної служби в країнах-членах ЄС	48	
Висновки до частини 1	76	
Питання для самоконтролю	79	
Практичні завдання	80	
Перелік рекомендованих джерел	81	
ЧАСТИНА 2.		
МЕНЕДЖМЕНТ, ПІДГОТОВКА, ПІДЗВІТНІСТЬ		
ТА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ		
СЛУЖБОВЦІВ КРАЇН-ЧЛЕНІВ ЄС		83
Розділ 2.1. Підзвітність/відповідальність державних службовців	85	
Розділ 2.2. Загальний менеджмент державної служби; контроль, оцінювання, аудит	87	
Розділ 2.3. Кадрова політика державної служби	103	
Висновки до частини 2	127	
Питання для самоконтролю	128	
Практичні завдання	128	
Перелік рекомендованих джерел	129	
ЧАСТИНА 3.		
ПОЛІТИКА ЩОДО ПІДГОТОВКИ/ПЕРЕПІДГОТОВКИ		
ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В РІЗНИХ КРАЇНАХ ЄС ...		131
Розділ 3.1. Види та типи підготовки в країнах ЄС та організація навчання державних сдлужбовців	132	

Розділ 3.2. Підвищення результативності роботи і професіоналізму державних службовців Центрально-Східної Європи шляхом професійного навчання державних службовців	149
Розділ 3.3. Феномен європеїзації та шляхи реформування систем підготовки державних службовців ..	157
Розділ 3.4. Національні системи професійного навчання державних службовців в умовах вступу та членства в ЄС	162
Висновки до частини 3	168
Питання для самоконтролю	170
Практичні завдання	170
Перелік рекомендованих джерел	171
ЧАСТИНА 4.	
ЄВРОПЕЇЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ	174
Розділ 4.1. Формування нового законодавства про державну службу	175
Розділ 4.2. Результати оцінювання OECD/SIGMA системи державного управління України щодо відповідності стандартам країн-членів ЄС (державна служба, зовнішній аудит, фінансовий контроль, управління державним бюджетом, планування політики та координація, державні закупівлі)	184
Розділ 4.3. Інституційний розвиток та створення професійної державної служби в Україні. Реформи державної служби	187
Розділ 4.4. Європеїзація державної служби України. Нова редакція закону «Про державну службу»	203
Висновки до частини 4	209
Питання для самоконтролю	211
Практичні завдання	211
Перелік рекомендованих джерел	212
ЗАГАЛЬНІ ВИСНОВКИ	214
ГЛОСАРІЙ	219
ІНДЕКС	226

Навчальне видання

*Бібліотека державного службовця місцевих органів влади
у галузі європейської інтеграції*

Н. М. КОЛІСНІЧЕНКО

**ДЕРЖАВНА СЛУЖБА В ЄС.
РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
В УКРАЇНІ**

Навчальний посібник

За загальною редакцією:
М. Бойцуна, О. Рудіка, Я. Мудрого

Підписано до друку 06.02.2009. Формат 60 x 84/16.
Гарнітура Ukrainian PeterburgС. Друк офс. Папір офс.
Ум. друк. арк. 13,27. Обл.-вид. арк. 13,03.
Наклад 600 прим. Зам. 26-05.

Видавництво «Міленіум»
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції
ДК № 535 від 19.07.2001 р.

м. Київ, вул. Фрунзе, 60
Тел./факс 501-52-49, 462-51-52, 222-74-35
E-mail: info@millennium.net.ua
www.millennium.net.ua