

Міністерство освіти і науки України
Національний університет водного господарства
та природокористування
Кафедра державного управління
та місцевого самоврядування

СТРАТЕГІЯ І ТАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

збірник наукових праць
Випуск 1
(2014 р.)

Рівне – 2014

Зміст випуску

<i>ТЕОРЕТИКО-МЕТОДО-ЛОГІЧНІ АСПЕКТИ</i>	Кальниш Ю. Г. Особливості кадрового забезпечення сучасних політичних процесів в Україні.....	7
<i>ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</i>	Балабаєва З. В. Особенности государственного управления в эпоху социальных сетей	13
	Скрипчук П. М., Строченко Н. І. Адаптація законодавчо-нормативних документів України до ЄС.....	17
	Цимбалюк В. І. Роль правової інформатики в уніфікації управлінських документів.....	21
	Акімова Л. М. Становлення державного фінансового контролю в Україні.....	24
	Бова Т. В., Вострікова Н. В. Аналіз засад басейнового принципу як механізму державного управління водними ресурсами.....	30
	Бутник Е. А. Особенности формирования государственно-частного партнерства в Украине.....	34
	Іванюта П. В. Особенности державного регулювання економіки за допомогою програмно-цільового управління.....	40
	Романенко Є. О. Формування позитивного іміджу української держави як стратегічний напрям державної комунікативної політики.....	46
	Бондарчук Н. В., Пугач А. М. Механізми державної підтримки сільського розвитку.....	54
	Гаман С. М. Глобалізація інвестиційних процесів як унікальна можливість сталого розвитку країни.....	60
<i>ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ</i>	Алейнікова О. В., Маланчук Л. О. Державне управління сферою надрокористування.....	64
<i>ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</i>	Щесюк С. В. Взаємодія місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у розвитку туристичної індустрії Рівненщини.....	67
	Павлов В. І., Пивоварчук Л. В. Процеси адаптації вітчизняної соціальної політики до європейських вимог.....	71
	Крачунов Х., Кинджакова Е. Проблеми и възможности за управление на устойчиво развитие на селските и граничните територии в Североизточен район на планиране чрез система за мониторинг.....	74
	Міщук І. В., Пасічнюк В. Б. Актуальні проблеми сфери муніципальних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування в Україні та шляхи їх вирішення.	79
	Okorskiy V. P., Sribna E. Problems and Prospects of Improving the Quality of Management Training.....	84

	Ковшун Н. Э.	
	Проблеми забезпечення устійного водопользования в Україні.....	88
	Олійченко І. М., Дітковська М. Ю.	
	Удосконалення системи електронних послуг в органах державної влади.....	92
	Міщук Г. Ю.	
	Розвиток корпоративних соціальних інвестицій: нові можливості державного регулювання трудових відносин.....	98
	Самолук Н. М.	
	Грейдинг як інструмент ефективного управління персоналом.....	103
	Савонік Н. І., Пшеюк О. О.	
	Легалізація територіальної громади – перший етап розширення її повноважень.....	108
	Антонова С. Є.	
	Реалізація державної молодіжної житлової політики на місцевому рівні.....	111
	Коваленко М. М.	
	Богословська спадщина та державне управління: закономірність синтезу.....	116
	Гаман М. В.	
	Стратегія та напрями забезпечення фінансово-економічної безпеки держави в контексті регуляторної реформи.....	122
	Лопушинський І. П.	
	Люстрація як спосіб очищення влади: українські реалії та перспективи	128
	Сазонець І. Л.	
	Трансформація системи державного регулювання міграційних процесів та заходів протидії торгівлі людьми.....	131
<i>ЗАРУБІЖ- НИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВ- НОГО УПРАВЛІННЯ</i>	Акімов О. О., Рибак І. П.	
	Кадрове забезпечення державного управління: досвід зарубіжних країн.....	137
	Корбутяк В. І.	
	Проблеми впровадження електронного документообігу в Україні та їх вирішення на прикладі Естонії.....	145
	Śmiel Sylwia	
	Polityka prawna Unii Europejskiej wobec dziecięcej turystyki seksualnej....	150
	Малиновська О. А.	
	Шляхи вирішення проблеми внутрішніх переміщених осіб: деякі уроки із зарубіжного досвіду.....	154
	Yakymchuk A.	
	The International Experience of Management of the Preservation of biodiversity: Innovative Approach.....	163
	Вимоги до оформлення статей.....	169

Contents of this issue

<i>THE THEORETICAL AND METHO- DOLOGICAL ASPECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION</i>	Kal'nysh Y.	The Features Staffing Contemporary Political Processes in Ukraine	7	
	Balabaeva Z.	The Features of Public Administration in the Era of Social Networks.....	13	
	Skrypchuk P., Strochenko N.	Adaptation of Legislative and Regulatory Documents of Ukraine to the EU...	17	
	Tsymbaliuk V.	The Role of Legal Informatics in the Unification of Administrative Documents.....	21	
	Akimova L.	The Formation of the State Financial Control in Ukraine.....	24	
	Bova T., Vostrikova N.	The Analysis of Basein Principle as a Mechanism of state Water Resources Management.....	30	
	Butnyk E.	The Features State-Formation Private Partership in Ukraine.....	34	
	Ivaniuta P.	The Features of State Regulation of Economy by Means of Program-Target Management.....	40	
	Romanenko E.	The Creating a Positive Image Ukrainian State as a Strategic Direction of State Communication.....	46	
	Bondarchuk N., Pugach A.	The State Support Rural Development.....	54	
	Gaman S.	Globalization Investment Process as a Unique Opportunity for Sustainable Development.....	60	
	<i>THE PRACTICAL ASPECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION</i>	Aleinikova O., Malanchuk L.	The Public Administration of Subsoil Use.....	64
		Schesyuk S.	Cooperation of Local Executive Authorities and Local Authorities in the Development of Rivne Region Tourism Industry.....	67
		Pavlov V., Pivovarchuk L.	The Process of Adapting Domestic Social Policy to European requirements.....	71
		Krachunov H., Kindzhakova E.	Problems and Opportunities for Susnainable Management of Rural and Border Areas in North-East Planning Region.....	74
Mishchuk I., Pasichnyuk V.		The Actual Problem Areas of Municipal Services Provided Local Government in Ukraine and Solutions.....	79	
Okorskiy V. P., Sribna E.		Problems and Prospects of Improving the Quality of Management Training...	84	
Kovshun N.		The Problems of Sustainable Water Use in Ukraine.....	88	
Oliychenko I., Ditkovska M.			92	

	The Improvement electronic services in public authorities.....	
	Mishchuk G.	
	The Development of Corporate Social Investment: New Opportunities Public regulation of labor relations.....	98
	Samoliuk N.	
	Grading as a Tool for Effective Management of Resources.....	103
	Savonik N., Psheyuk O.	
	The Legalization territorial community – the First Phase Expansion of its Powers.....	108
	Antonova S.	
	The Implementation of State Youth Housing Policy at Local Level.....	111
	Kovalenko M.	
	The Theological Heritage and Governance: Synthesis pattern.....	116
	Gaman N.	
	Strategy and Areas of Providing Financial and Economic Security in the Context of the State Regulatory Reform.....	122
	Lopushynskyy I.	
	The Lustration as a Method of Cleaning Power: Ukrainian Realities and Prospects.....	128
	Sazonets I.	
	Transformation of Public Administration System of Migration Processes Regulation and Countermeasures Stores People.....	132
<i>THE FOREIGN GOVERNMENT EXPERIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION</i>	Akimov O., Rybak I.	
	The Staffing of Public Administration: Foreign Experience.....	137
	Korbutiak V.	
	The Problems of Ukraine Electronic Documents and Solutions on Example of Estonia.....	145
	Chmel' S.	
	Legal Policy on Child Sex Tourism in the European Union.....	150
	Malynows'ka O.	
	Solutions to the Problem of Internally Displaced Persons: Some Lessons From the World Experience.....	154
	Yakymchuk A.	
	The International Experience of Management of the Preservation of Biodiversity: Innovative Approach.....	163
	Requirements for Authors	169

УДК 35.082.3

Акімов О. О.,

к.держ.упр., заступник начальника відділу правового забезпечення Національної служби посередництва і примирення, м. Київ,

Рибак І. П., перший заступник голови Чернівецької обласної державної адміністрації, м. Чернівці

КАДРОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Akimov O.,

PhD of Public Administration, the Deputy Head of the Legal Department of the National Mediation and Conciliation, Kyiv,

Rybak I., the Deputy Head of Chernivtsi Regional State Administration, Chernivtsi

THE STAFFING OF PUBLIC ADMINISTRATION: FOREIGN EXPERIENCE

У статті проведено порівняльний аналіз особливостей кадрового забезпечення органів державної влади необхідними кадрами для державної служби, як країн євроінтеграційного процесу, так і інших країн, зокрема США, Китаю та Великої Британії.

В статье проведен сравнительный анализ особенностей кадрового обеспечения органов государственной власти необходимыми кадрами для государственной службы, как стран евроинтеграционного процесса, так и других стран, в частности США, Китая и Великобритании.

In the article the comparative analysis of features of the skilled providing of public authorities is conducted by necessary shots for government service, both countries of eurointegration process and other countries, in particular the USA, China and Great Britain.

Ключві слова: державний службовець, державна кадрова політика, кадровий резерв, європейська інтеграція.

Ключевые слова: государственный служащий, государственная кадровая политика, кадровый резерв, европейская интеграция.

Keywords: civil servant, public skilled policy, skilled reserve, integration.

Постановка проблеми

Здобуття Україною незалежності, докорінна зміна пріоритетів у відносинах між особою та державою, коли людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (ст. 3 Конституції України) [1], зумовили необхідність трансформації усіх сфер державного управління на основі демократичних принципів функціонування держави та права.

Така суттєва зміна цінностей у суспільстві не могла не відобразитися на необхідності побудови засобів задоволення і забезпечення потреб та інтересів суспільства, держави та людини. І перш за все це вплинуло на необхідність по-новому формувати та реалізовувати державне управління, яке на цей час виступає найбільш розповсюдженим та найбільш ефективним засобом реалізації правових норм із задоволення і забезпечення потреб та інтересів суспільства. Тому, дослідження зарубіжного досвіду кадрового забезпечення державного управління допоможе у визначенні шляхів модернізації вітчизняної державної служби, сприятиме формуванню ефективної системи кадрового забезпечення, подоланню існуючих у нашій країні негативних тенденцій з

враховувати особливості вітчизняного суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питання кадрового забезпечення органів державного управління в Україні є об'єктом постійної уваги вітчизняних управлінців та науковців. Адже необхідність формування системної кадрової політики, суттєвих змін у доборі та розтановці кадрів аналізується в роботах відомих українських вчених: В.Аверянова, С.Дубенко, В.Князева, Т.Кагановської, В.Лугового, Н.Ніжник, В.Олуйка, Н.Протасової, С.Серьогіна та ін.

Мета статті

Метою статі є висвітлення особливостей кадрового забезпечення державного управління в Україні та країнах дальнього зарубіжжя, проведення системного аналізу правових норм, які регулюють діяльність в державному управлінні, та визначення найбільш оптимальної системи державної служби.

Виклад основного матеріалу

Кадрове забезпечення державного управління є однією з

ключових проблем державотворення. Існує безпосередня залежність результативності й ефективності управління в державі від його кадрового потенціалу. Це, у свою чергу впливає на життєдіяльність країни, добробут її громадян, міжнародний авторитет держави. Досліджуючи питання кадрового забезпечення державного управління слід відмітити, що незалежно від різних підходів щодо питання кадрового забезпечення державного управління стабільність та ефективність державного апарату може бути досягнута шляхом збереження та вдосконалення професійних кадрів, що мають великий досвід роботи в органах державного управління. Протягом тривалого періоду часу у нашій країні виявлялася недооцінка, а інколи й просто негативне ставлення до досвіду розвинутих країн щодо державного устрою та державного управління. Цей досвід не використовувався з ідеологічних міркувань, у кращому разі до нього ставились як до пізнавальної інформації. Проблема адаптації державної служби та кадрового забезпечення державного управління до сучасних умов є дуже актуальною. Необхідність приведення системи управління у відповідність до сучасного світу змусила політиків виробити програму реформування державної служби з метою її корінної модернізації.

В основу реформування державної служби в більшості країн покладено такі принципи: демократизація державного управління і державної служби; орієнтація на пересічного громадянина, який, будучи клієнтом державних служб, виступає споживачем державних послуг; орієнтація на кінцевий результат; рентабельність управління; простота управління. Уряди різних країн запроваджують нові ідеї державного менеджменту, що передбачають широке використання в державній службі методів роботи, які застосовуються у приватному секторі. Серед таких методів можна виділити наступні: методи стратегічного планування, бригадного характеру роботи в процесі ухвалення рішення, оцінка якості виконання службових обов'язків, зменшення кількості рівнів управління, встановлення відповідності заробітку службовців від кількості, якості, складності праці. Важливо підкреслити, що незалежно від розбіжностей щодо підходів до кадрового забезпечення державної служби стійкість, стабільність і ефективність державного апарату досягається шляхом збереження й удосконалювання професійних кадрів, що мають значний досвід роботи в органах влади й управління, їхній склад суттєво не змінюється в результаті парламентських виборів чи інших змін у політичній ситуації. Такий порядок забезпечує високий рівень професіоналізму державної служби [2].

Серед розвинутих країн не вироблено єдиного стандарту визначення приналежності працівника до державних службовців. У зв'язку з цим ускладнюється аналіз кількісного та якісного складу державних службовців. Зокрема, у США кількість федеральних службовців складає більше трьох мільйонів осіб. Разом зі службовцями штатів вони складають 16 відсотків зайнятого населення. Більша їхня частина – понад 90 відсотків працює у виконавчих органах влади. У Великій

Британії урядові службовці складають близько 6 відсотків усіх зайнятих, у Франції – 15 відсотків [5, с. 8]. У той же час у США, крім працівників державної влади та управління, до державних службовців відносять працівників у сфері комунального обслуговування і пошти. У Франції до державних службовців відносять осіб, найнятих на роботу на постійній основі державою, місцевими органами влади, а також деякими державними установами. Не вважаються державними службовцями особи, що надійшли за договором у державні установи, які виконують завдання державної служби, але їхня діяльність регламентується приватним правом (органи соціального забезпечення), а також особи, найняті акціонерними товариствами, що відносяться до державного сектору. Ці розбіжності пояснюються різним розумінням поняття «державна служба», яке залежить від концепції державної служби, що існує в кожній країні.

Синонімами державної служби в різних країнах є поняття «публічна служба» та «цивільна служба». Однак у США поняття «цивільна служба» вужче, ніж поняття «державна служба». Воно охоплює лише службовців державних установ. До нього не належать виборні посади, що пов'язані з юриспруденцією. Не входять до нього і армійські та флотські посади, посади в поліції тощо. У світі простежується тенденція щодо скорочення управлінського персоналу та переведення окремих категорій службовців з державного до приватного сектору. Відповідно відбувається зменшення кількості рівнів керівництва, спрощення управлінських структур, удосконалювання процедур вироблення й прийняття рішень. Дані кроки спрямовані на найбільш раціональне витрачання грошей платників податків, ці кошти повинні витратитися на дійсно необхідні людям програми і досягати при цьому бажаних цілей. Якість діяльності державної служби за таких умов оцінюється за кінцевим результатом, що призводить до підвищення рівня організації державної служби.

Найбільш наочно принципи раціональної організації кадрового забезпечення державного управління закріплені в законодавстві США. Серед таких принципів виділяють наступні: добір і просування кадрів повинні здійснюватися з усіх шарів суспільства, винятково на основі здібностей, знань і умінь кандидатів, у результаті чесної і відкритої конкуренції, що надає усім рівні можливості; повинне забезпечуватися рівне ставлення до всіх претендентів і праведливе, безсторонне ставлення в процесі управління персоналом незалежно від політичних поглядів, раси, кольору шкіри, релігії, національного походження, статі, сімейного статусу, віку або інвалідності, з повагою до конфіденційності особистого життя і конституційних прав; рівна оплата за роботу рівної цінності в поєднанні із заохоченням і визнанням відмінного виконання роботи, а також із урахуванням національного і місцевого рівня оплати працівників приватного сектору, щоб забезпечити стимули для гарної роботи на державній службі; збереження успішно працюючих службовців, виправлення неякісної роботи, звільнення тих, хто не може або не хоче поліпшувати свою роботу; службовці повинні бути захищені від

переслідування за законне розкриття інформації про порушення законів, правил і інструкцій, а також про погане управління, значне марнотратство державних коштів, зловживання владою або виникнення серйозної погрози суспільному благу й безпеці [3, с. 110].

Цивільна служба в США підрозділяється на конкурсну і виняткову. Назва «конкурсна» означає, що всі призначення на цю службу здійснюються в результаті добору на конкурсних іспитах. Більше 90 відсотків усіх державних службовців проходять через конкурсну систему. Конкурс вважається найбільш демократичною процедурою, що забезпечує дотримання принципу рівного доступу, а також найбільш ефективним способом добору, оскільки дозволяє виділити найбільш здатних та придатних до державної служби. Незважаючи на позитивні риси, висловлюється критика процедури конкурсного добору, при цьому зазначається як значна вартість таких процедур, так і фактична перевага осіб, які мали можливість одержати кращу підготовку. На нашу думку, суспільству набагато дорожче обійдеться непрофесіоналізм державного службовця, тому варто більш широко впроваджувати процедуру конкурсного добору на державні посади й в Україні з відповідними удосконаленнями й пристосуванням до наших умов. Виняткова цивільна служба в США регламентується спеціальними нормативними актами, на неї не поширюються норми загального Закону про цивільну службу. До числа «виняткових» входять службовці Агентства національної безпеки, ЦРУ, ФБР, Держдепартаменту, представництв США в міжнародних організаціях. У зв'язку з їхнім значенням, важливою функцією щодо забезпечення інтересів і безпеки держави добір кандидатів здійснюється на інших принципах, а їхнім службовцям гарантується більш висока платня [10, с. 121].

Усі кандидати, що відповідають встановленим законом вимогам, можуть претендувати на посаду в американській державній службі. Зазвичай відбирається до п'яти осіб, що мають найбільш високу кваліфікацію, чії кандидатури передаються на розгляд спеціального посадовця, який і виносить рішення, не допускаючи фаворитизму і дискримінації [9, с. 65].

Для більшості американських посадовців просування службовими сходами здійснюється згідно з принципом системи заслуг – добору найкращих кандидатів на підвищення в посаді на конкурсних іспитах, а також на основі щорічної оцінки їхньої службової діяльності. У даний час у кожному відомстві існує своя градація та критерії оцінок. Заохочується залучення до розробки критеріїв оцінки самих службовців. Оцінка роботи є підставою для ухвалення рішення про підвищення, зниження, навчання, нагородження, залишення на колишній посаді або зміщення державного службовця. Керівник установи повинен повідомити службовцеві про критичні зауваження щодо нього й про річну оцінку його праці. Перш, ніж починати які-небудь дії, пов'язані зі зниженням у посаді на підставі поганої роботи службовця, його необхідно попередити в письмовій формі. Якщо після пропозиції щодо зниження в посаді службовець протягом року продемонструє

задовільну роботу, то така пропозиція буде відкликана. У кожній установі державної служби США існує свій план просування по службі. У випадку, якщо на визначену посаду недостатньо кандидатів зі своєї установи, здійснюється відкритий конкурс.

Кваліфіковані стандарти для просування розробляються окремо кожним відомством. У цих стандартах визначаються мінімальні вимоги для успішного виконання відповідної роботи. На нашу думку, такий досвід децентралізованого визначення стандартних вимог в окремих відомствах доцільно впроваджувати й у вітчизняному державному апараті, виходячи з його розгалуженості й великої кількості виконуваних функцій.

Законодавство США вимагає застосування дисциплінарних заходів щодо тих керівників, які: дискримінують кого-небудь із претендентів; вимагають від претендентів не передбачених законом матеріалів, що не містять в собі оцінку виконання ними роботи, їх здібностей, схильностей, загальної кваліфікації; використовують офіційну владу для примусу до політичних дій; свідомо обманюють людину або перешкоджають її праву брати участь у конкурсі для надходження на державну службу; вчиняють на службовця вплив, для того щоб той відмовився від участі у конкурсі, з метою погіршити або поліпшити шанси одного з кандидатів; надають будь-яку перевагу, що не передбачена законом, якому-небудь кандидатові на посаду або службовцеві; призначають, просувають по службі родичів; здійснюють або намагаються вчинити кадрові дії як покарання щодо тих службовців, які скористалися своїм правом на апеляцію, відмовилися займатися політичною діяльністю або законним способом розкрили порушення закону, правил і інструкцій, розтрати фондів, зловживання владою або істотну небезпеку суспільному здоров'ю або безпеці; здійснюють або намагаються вчинити дії щодо персоналу, що є порушенням закону, правил і інструкцій щодо принципів системи заслуг [7, с. 61].

Просування по службі здійснюється по-різному, у залежності від рангу посади, що заміщується. Адміністративні і політичні керівники призначаються міністерством у справах цивільної служби. При міністерстві існує спеціальний відбірковий комітет із призначення керівного складу цивільної служби. Комітет має конфіденційний комп'ютеризований список усього штату вищих адміністраторів, що містить дані про освіту, професію, стаж. Для інших чиновників існує практика щорічних звітів, що складаються на рівні окремих міністерств. Кожен звіт складається чиновником, який знаходиться на одну-дві сходинки вище тих осіб, щодо яких складається звіт. Звіти здаються до Ради з просування по службі відповідного міністерства. Члени цієї Ради призначаються міністром, який також остаточно вирішує питання про призначення на посаду висунутих чиновників [8, с. 56].

У США заохочується мобільність персоналу. Таким шляхом здобуваються нові знання і навички, встановлюються знайомства з іншими співробітниками, розширюється світогляд і відкриваються перспективи для кар'єрного росту і розвитку особистості. В американських відомствах діє система

регулярної оцінки роботи. При цьому мета і показники, за якими здійснюється така оцінка, визначаються спільно оцінюваною особою та її керівником. Усі кар'єрні чиновники зобов'язані регулярно проходити атестацію. З 1979 року в США існує Служба вищих керівників. Вона покликана забезпечити кадровий резерв як для кар'єрних, так і для політичних призначень, підвищити ділові якості адміністративного персоналу, зменшити проблеми взаємин між кар'єрними службовцями і політичними призначенцями, здійснювати інші координаційні функції щодо управління персоналом. Для вступу до Служби вищих керівників встановлено особливі кваліфікаційні вимоги. Вакансії залишаються відкритими протягом чотирнадцяти днів. У випадку, якщо особа вперше претендує на таку посаду, її кваліфікація й управлінські навички оцінює спеціальна комісія, до якої входять три члени даної служби з різних відомств. Крім конкурсних іспитів існує й альтернативний шлях призначення на посаду в Службі вищих керівників – шляхом участі у навчальних програмах, розроблених у Службі управління персоналом. Однак доступ до навчання також пов'язаний із процедурою відбору. Для нових членів Служби вищих керівників встановлено річний іспитовий термін [6, с. 131].

Для надання кадровим службам більшої гнучкості крім постійних призначень передбачена також можливість тимчасових і надзвичайних призначень. Тимчасові призначення можливі на термін не більш трьох років у випадках, коли відомству необхідно оперативно прийняти службовця для виконання спеціального проекту або важливої роботи, а звичайна процедура не підходить через її тривалість. Надзвичайні призначення здійснюються на термін до 18 місяців у випадку крайньої необхідності. У США чотирнадцять урядових департаментів, у яких зайнято близько 85-90 відсотків усіх федеральних державних службовців [12, с. 47]. Департаменти мають загальну структуру, хоча можуть відрізнятися за розмірами й покладеними на них функціями. Кожен департамент очолює секретар, який призначається президентом за схваленням сенату. Заступники секретаря і помічники секретарів також отримують політичне призначення. За даною ознакою державна служба США відрізняється від британської, у якій чиновники, що відповідають за посадою заступникам секретаря, є службовцями на постійній основі.

Урядові департаменти підрозділяються на бюро, що очолюються частіше професійним чиновником, ніж особою, яка призначена з політичних уподобань. Наприклад, бюро статистики праці є частиною департаменту, і керівник бюро має велику дискреційну владу, хоча повинен діяти у межах діючого законодавства й адміністративної політики. Також слід зазначити, що урядові департаменти підтримують місцеві установи в кожному штаті, і єдина урядова політика превалює на усіх відомчих рівнях. У них існують свої кадрові підрозділи, що ведуть відбір, оцінку і прийом службовців.

У Франції поняття «державна служба» у широкому значенні означає «здійснення агентами професійної діяльності на службі

у державі, територіального колективу, публічного закладу і в цілому будь-якої адміністрації». У вузькому значенні поняття «функціонер» виключає категорії військових, суддів і стосується лише тих службовців, які зайняті на постійній службі в органах державного управління і включені до штату. Тимчасові службовці не розглядаються як «функціонери» [3, с. 155].

Для Франції характерними є ознаки самоуправління в діяльності органів з управління державною службою, що допускає активну участь у ній профспілкових активістів, рядових співробітників. З цією метою створена мережа напівдержавних, напівгромадських органів, наприклад, Генеральна рада, Територіальна рада, Паритетний адміністративний комітет для узгодження прийнятих актів щодо державної служби з інтересами державних службовців, обговорення альтернативних проектів щодо державної служби тощо. На відміну від США, де переважає концепція спеціалізації службовця в державному апараті, у Франції превалює концепція про необхідність широкої підготовки для виконання як адміністративних, так і технічних функцій. Французька державна служба прагне підбирати чиновників з досить високим рівнем загальної культури, здатних виконувати досить різні завдання.

У Франції державні службовці розподіляються на: функціонерів та службовців, які призначені на постійну посаду і введені у штат з наданням чину та підпорядковуються Статуту; не функціонерів, які набираються за контрактом і не включаються в штат. Серед них – помічники, сезонні робітники, службовці з погодинною оплатою та ін. [14, с. 420]. Досить цікавим з наукової точки зору є порядок проведення конкурсу на заміщення посад державних службовців, який визначається як спосіб розподілу обмеженого числа державних посад за допомогою іспитів, що дозволяють незалежному колегіальному органу (журі) класифікувати конкурсантів за їхніми заслугами для наступного призначення на посаду [15, с. 183]. У Франції існують три типи конкурсів: 1) «зовнішній», призначений лише для кандидатів, що вступають на державну службу; 2) «внутрішній» – для просування службовців, що вже мають певний стаж; 3) «відкритий» – для всіх бажаючих, які відповідають стандартним вимогам. Конкурс відкривається постановою відповідного міністра або іншої уповноваженої особи. У ньому визначається його тип. Конкурсна комісія підбирається з числа найбільш компетентних фахівців, відомих своєю неупередженістю. Ця комісія є цілком незалежною від адміністрації. Як правило, конкурс включає письмовий і усний іспити. Під час письмового іспиту суворо дотримується принцип анонімності. Письмовий іспит може відбуватися у найрізноманітніших формах: завдання може полягати в редагуванні тексту, підготовці визначеного досьє. На усному іспиті оцінюється загальна культура кандидатів, їх спеціальні знання, а також здатність логічно викладати свої думки. Іноді кандидати піддаються тестуванню [15].

За результатами іспитів журі складає список придатних кандидатів, ранжируючи їх відповідно до отриманих оцінок. Журі має право взагалі не схвалити жодного кандидата або

надати їх менше, ніж число вакантних посад, а також скласти додатковий список. Цим повноваження журі вичерпуються. Його позитивна рекомендація дає лише можливість, а не право одержання відповідної посади. Саме призначення здійснюється органом або особою, що оголосила конкурс. Організатор конкурсу повинен враховувати рекомендації журі: дотримуватися наданого журі списку, а також встановлення ним ранжируванням кандидатів, але може й взагалі відмовитися від призначення кого-небудь на посаду. Адміністративний суд контролює законність конкурсів та здійснених на їх підставах призначень. Будь-який учасник конкурсу має право оскаржити його результати або здійснене за їх результатами призначення. Якщо скарга визнана обґрунтованою, то підсумки конкурсу анулюються, і він проводиться повторно.

Конкурс є лише одним із засобів добору і просування чиновників. Законом допускаються й інші процедури – використання списків придатності, професійні іспити або в деяких випадках за довільним вибором. Відповідно до загального статусу просування чиновників у Франції включає просування по сходах і підвищення в чині. Просування по сходах виражається в збільшенні платні залежно від стажу роботи чиновника й отриманих ним оцінок. Підвищення в чині може здійснюватися двома шляхами. По-перше, шляхом внесення чиновників до щорічного списку підвищення, що складається після одержання рішення адміністративної паритетної комісії на підставі отриманих чиновником щорічних оцінок з урахуванням вислуги років. По-друге, на основі професійного добору, проведеного за допомогою спеціального іспиту.

Таким чином, обґрунтованим є висновок І. Василенко про те, що одним з основних елементів кар'єри державного службовця у Франції є «гарантія повільного, але правильного просування за вислугою років або за старшинством перебування в даній установі. Цей принцип майже цілком виключений у США, де немає автоматичного просування по службових сходах» [3]. На нашу думку, це є ще однією перевагою американської кадрової системи. Французька система державної служби є переважно кар'єрною. У ній працівник, призначений на державну службу, проводить усе своє професійне життя в організації з визначеною ієрархією. Організація забезпечує відомий автоматизм його просування по службових сходах. Представляється, що така система забезпечує соціальну стабільність державним службовцям, їх зацікавленість у перебуванні на державній службі, однак приводить до небажання виявляти ініціативу і творчий підхід у роботі. У Франції система підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів містить у собі ряд елементів. В університетах, юридичних і політичних інститутах готують потенційних вищих державних службовців. Вони отримують фундаментальну теоретичну підготовку і потім використовуються на керівній роботі в органах державного управління, попередньо пройшовши ряд сходиночок службової діяльності.

Підготовка та перепідготовка кадрів здійснюється

спеціалізованими інститутами: Національною школою, відомчими адміністративними інститутами. Причому важливо підкреслити, що підготовка і підвищення кваліфікації державних службовців орієнтована на потреби конкретних органів влади й відомств. Підготовка без відриву від виробництва являє собою традиційний вид навчання, під час якого відбувається обмін досвідом, вивчення передових прийомів праці, удосконалювання пізнань і набуття навичок безпосередньо у процесі виконання службових обов'язків. Підготовка шляхом стажування здійснюється під час практики на конкретній посаді за певною програмою під керівництвом досвідчених фахівців. Метою такої форми навчання є підготовка стажиста до виконання своїх майбутніх функцій. Слід зазначити, що стажування можуть періодично проходити й досвідчені державні службовці перед вступом на нову посаду.

Підготовка може здійснюватися й у формі навчальної відпустки. Така відпустка оплачується адміністрацією і може бути надана на вимогу працівника державного апарату на строк, що не перевищує в цілому трьох років за весь період його перебування на службі. Навчальна відпустка використовується для набуття навичок управління персоналом, більш фундаментального вивчення теорії менеджменту, політології, економіки, права, нових управлінських технологій та інших дисциплін. Перевагою даного виду навчання є його практична спрямованість.

Англійська система просування по службі відрізняється жорсткістю на всіх рівнях. Можливості переходу з одного міністерства до іншого дуже обмежені. Велике значення традиційно надається старшинству чиновників у міністерській ієрархії. Система добору, підготовки і просування по службі у Великій Британії організована таким чином, щоб сприяти створенню типу професійного керівника, адміністратора широкого профілю. Політичні керівники міністерств особливо цінують подібних професійних керівників, або дженералістів за британською термінологією, які перетворюють думки експертів у пропозиції і проекти, зрозумілі іншим державним службовцям і суспільству. Також перевагою використання дженералістів у державному управлінні є те, що вони спрощують вирішення завдань загальної координації, завдяки своїй нейтральності та досвіду роботи можуть допомагати у віднайденні балансу між різними інтересами.

Відомий англійський політолог Д. Стюл особливо акцентує увагу на тому, що дженералісти можуть узагальнити досвід роботи всього державного механізму, лише припинивши виконувати експертні функції у конкретних сферах діяльності [15, с. 48]. Однак в останні десятиліття у Великій Британії збільшується кількість прихильників посилення ролі фахівців у державному управлінні за зразком американської моделі. Прихильники спеціалізації адміністраторів вважають, що сучасна система державного управління настільки ускладнилася, що дженералісти не справляються з постійно зростаючим обсягом завдань і велика частка часу експертів витрачається на те, щоб викласти для них проблему, що склалася, в простій й доступній формі. Іншим аргументом фахівців є те, що занадто великий акцент на вдосконаленні всієї

системи управління в цілому йде на шкоду конкретним напрямкам і цільовим завданням. Тому знижується ефективність усієї системи адміністративно-державного управління.

У Великій Британії набір на кадрову цивільну службу входить до компетенції Комісії зі справ цивільної служби. Уведено письмовий іспит загального типу як головну умову вступу на державну службу. Іспит заснований на програмах провідних університетів – Оксфорду і Кембриджу, що на практиці приводить до того, що саме ці університети здійснюють підготовку великої частини кандидатів на керівні посади.

У Німеччині призначення федеральних державних службовців на посаду здійснюється Федеральним президентом або іншими уповноваженими інстанціями. Претендент вважається призначеним на посаду після вручення йому грамоти про призначення, що містить у собі такі реквізити: вид службових відносин – «довічно», «на іспитовий термін», «у якості почесного службовця» або «на час» із указівкою терміну призначення; у випадку зміни характеру службових відносин – визначення нового статусу; при наданні посади – її назва. Якщо така грамота не має встановлених законодавством реквізитів і форми, призначення вважається недійсним.

Іспитовий термін при надходженні на німецьку державну службу не може перевищувати п'яти років. Призначення на державну службу здійснюється лише після успішного проходження іспитового терміну і досягнення 27-літнього віку. Особа, що претендує на посаду чиновника, повинна гарантувати свою готовність захищати конституційний порядок, приносить клятву дотримуватися Основного закону й усіх діючих у Федеративній Республіці Німеччині законів, сумлінно виконувати службові обов'язки. Крім цього, майбутній чиновник повинен володіти необхідною професійною підготовкою. Вид і специфіка такої підготовки встановлюється відповідно до рівня службової ієрархії. Німецьке законодавство передбачає 16 груп чиновників: А1-А5 – низькі чини (допоміжно-технічні); А6-А9 – середні чини (урядові секретарі, обер-секретарі, гаупт-секретарі); А10-А13 – вищі чини першого ступеня; А14-А16 – вищі чини другого ступеня (вищі урядові радники). Для допуску до проходження служби нижнього рівня (А1-А5) необхідне таке: успішне закінчення основної загальноосвітньої школи або визнаний рівноцінним рівень освіти, а також підготовча практика з майбутньої спеціалізації. Для середнього рівня (А6-А9) потрібно щонайменше таке: закінчення реального училища, підготовча практика протягом одного року, складання іспиту. Значно більш високі вимоги пред'являються до більш високого рівня службовців (А10-А16). До служби на вищому рівні першого ступеня (А10-А13) допускаються особи, які успішно закінчили середню школу, пройшли спеціальну підготовку протягом трьох років та склали іспит за вимогами цього рівня. Нарешті, до служби на вищому рівні другого ступеня допускаються особи з вищою освітою, які склали перший державний іспит,

пройшли підготовчу службу протягом двох років та склали другий іспит.

Серед сфер, з яких рекрутується персонал чиновників, історично пріоритет має юстиція, за нею – економіка і соціальні науки. Традиційно професія юриста в Німеччині надавала найкращі можливості для вступу на державну службу. Незважаючи на масовий приплив на службу в державний апарат фахівців різного профілю, юристи дотепер перебувають на провідних посадах в системі міністерств. Такий підхід пов'язаний з розумінням держави як творця й охоронця законів, а службовці з юридичною освітою найкраще підходять для цієї ролі. Принципово важливо підкреслити, що оплата діяльності державних службовців за німецьким законодавством повинна забезпечувати їм можливість цілком присвятити себе своїй професії. Лише фінансово забезпечений службовець може справедливо і законно виконувати покладені на нього обов'язки. Усі питання щодо оплати врегульовано на єдиній правовій основі, причому дані правові норми дійсні для Федерації, земель, муніципалітетів, муніципальних об'єднань, органів, установ і фондів, що є суб'єктами публічного права. Особливості, характерні для окремих земель, можуть враховуватися лише у випадках, що допускаються законом.

У законодавчому порядку регулюються також питання поведінки з особовими справами державних службовців. Службовець має право на допуск до своєї особової справи. Йому повинно повідомлятися про всі скарги на нього і негативні висновки щодо його діяльності до внесення їх в особову справу. Його думка з таких підстав повинна вноситися до особової справи.

Державний службовець у Німеччині зобов'язаний у зв'язку зі службовою необхідністю виконувати понаднормову роботу. Якщо понаднормова робота перевищує п'ять годин на місяць, він одержує додатковий вихідний. Державні службовці не мають права займатися будь-якою підприємницькою діяльністю особисто або через довірених осіб, брати участь у діяльності правління, наглядових рад або в іншому органі або комерційній організації будь-якої іншої правової форми. Державному службовцю для будь-якої іншої роботи крім основної необхідно отримати попередній дозвіл вищої службової інстанції. Дозволу не потрібно лише для прийняття опікунства, догляду за хворим або немічним, обов'язків щодо виконання заповіту, здійснення творчої роботи, розпорядження власним майном, діяльності, пов'язаної з навчанням і дослідженнями в наукових інститутах і установах. Державні службовці мають право на надання відпустки зі збереженням оплати для участі у виборах і референдумах, для боротьби за місце в парламенті, а також для виконання почесних обов'язків, що передбачені законом.

Система просування по службі детально регламентована законодавством. Вона заснована на двох принципах: підвищення кваліфікації (що підтверджується або спеціальною перевіркою і відповідною оцінкою, або складанням спеціального іспиту) і принципу поступового просування

(почергове проходження сходинок). Виключення з двох правил допускаються лише за спеціальним дозволом Федеральної комісії з кадрів [4, с. 256]. У кожній з посадових груп просування по службі включає встановлену підготовку й іспитовий термін. Їхнє зменшення може відбутися, якщо службова діяльність оцінюється як «дуже добра». Якщо держава в особі начальника не виконає своїх зобов'язань щодо просування по службі, оплати або інших напрямків, чиновник має право вимагати відшкодування збитків.

Службовець може бути переведений по службі в межах сфери службових повноважень свого роботодавця за своєю заявою або у випадку службової необхідності. Переведення на посаду до іншого відомства без згоди державного службовця допускається лише в тому випадку, якщо там такі ж умови проходження служби і рівнозначний попередньому основний оклад. Переведення державного службовця до підпорядкування іншого роботодавця допускається лише за згодою службовця.

Досить цікавим вбачається досвід організації державної служби в Китаї. У 1993 році в КНР було прийняте Положення про державних службовців, що включає такі глави: загальні положення; права й обов'язки; категорії посад; наймання; оцінка роботи; компенсації; дисципліна; службове просування і зниження в посаді; призначення і звільнення; підготовка; заміни; механізми запобігання недоліків і конфліктів; платня, страховка; відставка і звільнення; вихід на пенсію; скарги й апеляції; управління та контроль над персоналом [13, с. 130]. З одного боку, у китайській кадровій службі проголошені принципи відкритості, рівності, конкуренції і добору під час прийому кадрів на основі іспитів. З іншого – професіоналізм службовця повинен поєднуватися з його політичною свідомістю і відданістю комуністичним ідеям. Стаття 16 Положення передбачає такий порядок зарахування на державну службу: спочатку публікується повідомлення про набір на вакантні посади; здійснюється перевірка компетентності претендентів; проводиться відкритий іспит; здійснюється перевірка політичних, ідеологічних і моральних якостей, здатність до роботи; за результатами іспитів і перевірки готуються списки претендентів осіб для зарахування до відповідних підрозділів. Вперше зараховані на роботу державні службовці проходять іспитовий термін протягом одного року. Після закінчення іспитового терміну особи, які відповідають усім вимогам, офіційно призначаються на посади.

Державні службовці, зараховані на службу в робочі органи народних урядів провінційного рівня і вище, повинні мати не менше двох років досвіду роботи на нижчих посадах. Вважаємо за доцільне ввести подібні обмеження й в Україні, щоб вищі державні службовці чітко розуміли життя і проблеми більшості суспільства. Серед найважливіших обов'язків китайського службовця можна відзначити такі: дотримання Конституції і законів; виконання служби відповідно до законів, підзаконних актів та політики держави; підтримування тісних зв'язків з народом, прислухання до думки народу, сприймання контролю з боку громадськості, усіякє служіння інтересам народу; захист безпеки, честі та інтересів держави; збереження

державної і службової таємниці, справедливість, чесність і безкорисливість, самовіддане служіння суспільству.

Державні службовці в Китайській Народній Республіці наділені повноваженнями, необхідними для виконання службових обов'язків. Вони не можуть бути зміщені з посади, знижені в посаді, відправлені у відставку або піддані адміністративним стягненням за відсутності підстав, передбачених законом, і недотриманні встановленої процедури. Держслужбовці отримують винагороду за працю, користуються страховим забезпеченням і страховими виплатами. Законодавчо закріплене право державних службовців вільно обговорювати діяльність адміністративних органів і їхніх керівників, висловлювати критичні зауваження і вносити пропозиції щодо її поліпшення.

Становить теоретико-практичний інтерес інститут ротації державних службовців у Китаї. Ротація охоплює переведення на інші посади, переміщення за посадою, призначення на заміну посади і відрядження для загартування. У ст. 56 Положення передбачається, що державні адміністративні органи всіх рівнів повинні мати певну кількість вакантних місць для прийняття службовців за переведенням, переміщенням, призначенням на заміну посади. Якщо поняття «переведення на інші посади» і «переміщення за посадою» відомі й у вітчизняній юриспруденції, то інші поняття в ній відсутні. Призначення на заміну посади означає планомірне заміщення керівних посад і низку інших у деяких сферах діяльності. Відрядження для загартування означає планомірний відбір службовців, що перебувають на своїх посадах, для направлення їх на визначений час у низові установи або підприємства чи практичні організації. В умовах європейської інтеграції накопичено цікавий досвід правового регулювання і координації державних служб країн, що входять до СНД, створення наднаціональних органів, взаємодії службовців у межах загальноєвропейських політичних інститутів різних держав.

Реформування державної служби в нашій країні багато в чому спрямоване на досягнення тих самих цілей, що і модернізація державної служби за кордоном: підвищення ефективності діяльності, раціональності в побудові управлінських структур, простоти в управлінні, демократизації, досягненні високих кінцевих результатів. Запозичуючи елементи закордонної організації кадрового забезпечення, варто враховувати низку положень. *По-перше*, спочатку повинна бути проведена розробка програми впровадження з урахуванням вітчизняної специфіки. *По-друге*, повинне здійснюватися правове, фінансове й організаційне забезпечення здійснюваних новацій. *По-третє*, доцільно апробувати різні моделі організації кадрової служби в якості експерименту, поступово. Нарешті, варто розробити механізм контролю за ходом впровадження і його результатів.

Висновки

Враховуючі викладене можемо зробити наступні висновки, найбільш важливим та розгалуженим видом соціального управління є управління держави суспільством (державне

управління), об'єктом якого виступає усе суспільство (управління колективною (спільною) діяльністю людей), яке здійснюється за допомогою певного механізму держави (влада, яка здійснюється державним апаратом). Структура кадрового забезпечення державного управління охоплює тих суб'єктів, які безпосередньо пов'язані з виконанням функцій кадрового забезпечення, а також з цією метою і задля її досягнення наділені владно-розпорядчими повноваженнями в цій сфері, тобто організують та контролюють таку роботу.

Функцію кадрового забезпечення державного управління можна визначити як забезпечення нормальної діяльності органів державного управління щодо виконання покладених на них обов'язків за допомогою підбору, розміщення, навчання і виховання кадрів, що відповідають необхідним вимогам. На підставі аналізу законодавства країн Західної Європи та США можна виділити асимільовані і диференційовані системи державної служби. В асимільованих системах основні права й обов'язки державних службовців встановлюються нормами трудового законодавства, що поширюються на всіх трудящих. У диференційованих системах організація і функціонування державної служби регламентується спеціальними правовими нормами. На нашу думку, в Україні однозначно повинен реалізовуватися останній варіант, оскільки такі правові норми покликані регулювати дуже специфічний правовий статус державного службовця.

Література:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кагановська Т.Є. Кадрове забезпечення державного управління в Україні: Монографія. – Х. : Вид-во Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна, 2010. – 330 с.
3. Василенко І.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. – М.: Логос, 1998. – 200 с.
4. Государственная служба ФРГ // Государственная служба основных капиталистических стран. – М.: Наука, 1977. – С. 256-265.
5. Государственная служба. Общие проблемы. Зарубежный опыт. – Вып. 1. – М., 1994. – 144 с.
6. Лобанов В.В. Служба высших руководителей в США // Государство и право. – 1996. – № 6. – С. 131-139.
7. Организация управления и требования к гражданской службе в США // Вестник государственной службы. – 1992. – Август. – С. 61-66.
8. Силин А. Кадровые службы и методы оценки работников (зарубежный опыт) // Человек и труд. – 1992. – № 2. – С. 46-57.
9. Стрижов С. Повышение квалификации управленческих кадров: опыт США // Российский экономический журнал. – 1992. – № 7. – С. 65-67.
10. Тарасова Н.И. Государственные работники США. – М., 1992. – 240 с.
11. Франция. Подготовка высших административных кадров // 12-й

международный конгресс. – М., 1993. – С. 182-183.

12. An Outline of American Government // Ed. by n.Glick. USIA. – 1990. – P. 47.
13. Giobin Zhu. Reform or reorganization: constructing and implementing the new Chinese civil service // International Review of Administrative Sciences. – 1995. – Vol.61. – № 1.
14. Les fonctions publiques de l'Europe des Douze. Revue française d'administration publique. – 1990. – № 55. – 507 p.
15. Stul DR. Britain // Government and Administration in Western Europe. – Oxford. – 1979. – P. 48-49.

References:

1. The Constitution of Ukraine, (1996), Supreme Council of Ukraine. - 1996. - vol. 30, Art. 141.
 2. Kaganovska, T.E. (2010), Staffing governance in Ukraine [Staffing governance in Ukraine], National University VN Karazina, Kharkiv, Ukraine.
 3. Vasilenko, I.A. (1998), Administrative and governance in Western countries: USA, UK, France, Germany [Administrative and governance in Western countries: USA, UK, France, Germany], Logos, Moscow, Russia.
 4. State Service for Germany // Public service principal capitalist countries. (1977), [State Service for Germany // Public service principal capitalist countries], Nauka, Moscow, Russia.
 5. State Service. Common problems. Foreign experience (1994), [State Service. Common problems. Foreign experience], Issue. 1, Moscow, Russia.
 6. Lobanov, V.V. (1996), "Service senior executives in the U.S", State and Law, vol. 6, pp. 131-139.
 7. "Organization and management requirements for the civil service in the United States", (1992), Herald of public service, August, pp. 61-66.
 8. Silin, A. (1992), "Staffing Services and methods for evaluating employees (foreign experience)", Man and labor, vol. 2, pp. 46-57.
 9. Strizhov, C. (1992), "Improving management skills: experience of the United States", Russian economic journal, vol. 7, pp. 65-67.
 10. Tarasova, N.I. (1992), "U.S. government employees", Moscow, Russia.
 11. "France. Preparation of higher administrative personnel (1993), 12th International Congress, Moscow, Russia, pp. 182-183.
 12. "An Outline of American Government", (1990), Ed. by n.Glick. USIA, p. 47.
 13. Giobin Zhu. (1995), "Reform or reorganization: constructing and implementing the new Chinese civil service", International Review of Administrative Sciences, vol. 61, № 1.
 14. "Les fonctions publiques de l'Europe des Douze", (1990), Revue française d'administration publique, vol. 55.
 15. Stul DR. Britain, (1979), "Government and Administration in Western Europe", Oxford, pp. 48-49.
- Стаття надійшла до редакції 22.06.2014 р.