
ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 35.082

А. І. Неділько

асистент секції державного управління і права
кафедри фінансів та банківської справи
Полтавського національного технічного університету
імені Юрія Кондратюка

Л. О. Лазебна

магістр
Полтавського національного технічного університету
імені Юрія Кондратюка

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

У статті викладено теоретичні аспекти та основні шляхи здійснення публічної служби з урахуванням світової практики. Відповідно до цього розглянуто моделі організації публічної служби, різновиди публічної влади та рівні, на яких здійснюється публічна служба. На основі аналізу здійснення публічної служби в зарубіжних країнах надано рекомендації щодо подальшого вдосконалення процесу управління в Україні.

Ключові слова: державна служба, зарубіжний досвід, державна влада, моделі державної служби, континентальна модель, англосаксонська модель.

Постановка проблеми. Кардинальні зміни у зовнішньому глобалізованому світі початку ХХІ ст., розвиток інформаційних технологій, трансформація сутності і ролі держави в суспільстві, незадоволення громадян жорсткими бюрократичними формами державного управління – все це сприяло переосмисленню змісту і спрямованості реформ публічного управління у різних країнах світу. Однією із важливих складових публічного управління є державна служба, тому поряд з питанням реформування публічного управління залишається питання вдосконалення державної служби. Для досягнення ефективного результату необхідно проаналізувати зміни, які були внесені натеper, дослідити їх дієвість та проблеми, які залишилися невирішеними, та лише після цього досліджувати досвід зарубіжних країн. Тому виокремлення необхідних складників є важливим процесом в дослідженні досвіду зарубіжних країн з ефективно розвинутою системою публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у наукові дослідження на тему зарубіжного досвіду здійснення публічної служби зробили такі вітчизняні науковці, як І Василенко, А. Демин, М. Іншин, А. Кірмач, І. Лопушинський, Н. Мельтюхова, А.В. Оболонський, Л. Прокопенко, С. Серьогін, В. Сороко, Х. Дж. Рейні, які в своїх роботах значну увагу приділили питанням практики здійснення публічної служби у зарубіжних країнах.

Метою статті є теоретичне обґрунтування напрямів розвитку публічної служби в зарубіжних країнах.

Виклад основного матеріалу. Важливим чинником, який представляє єдину державну владу незалежно від її виду, є публічна служба як соціально-правова інституція, покликана забезпечувати, з одного боку, практичну реалізацію завдань державних і муніципальних органів влади, а іншого – захист прав, інтересів та свобод фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у їх взаємовідносинах з державою.

У більшості європейських країн державна служба розглядається як засіб здійснення державної влади, апарат для вираження волі держави. В основу розвитку державної служби покладено теорії держави, складовою частиною яких стали теорії дихотомії (розподілу) влади Вудро Вільсона і раціональної бюрократії Макса Вебера, що мали значний вплив на створення і функціонування постійної і професійної державної служби в США, Європі та за її межами. Для України цікавою є практика її децентралізації, механізми взаємодії центральних, регіональних і місцевих органів виконавчої влади, державної служби і структур громадянського суспільства.

Також для України важливим є дослідження правових засад державної служби за кордоном. На думку науковців, досвід правового регулювання державної служби, формування чиновництва як особливої групи людей, функціонування інших інститутів державної служби дають підстави вести мову про завершеність правового регулювання державної служби в західних країнах, чого не можна сказати відносно вітчизняної державної служби, оскільки сучасне чинне законодавство щодо державної служби в Україні суттєво поступається західному, хоча останніми роками й було внесено значну кількість змін.

Необхідно відзначити, що публічна служба є діяльністю, яка здійснюється на професійній основі особами, які займають посади в органах публічної влади, спрямована на здійснення покладених суспільством через державу на ці органи суспільно важливих (публічних) функцій.

Також можемо побачити в наукових публікаціях підхід, відповідно до якого поняття публічної служби включає діяльність працівників усіх інституцій, які виконують публічно значущі, важливі для громадськості завдання та функції [8].

У науці адміністративного права виділяють такі критерії віднесення служби до публічної:

1) залучення особи до публічної служби на підставі видання правового акта про її призначення на відповідну посаду (або за результатами виборів). Отже, робота най-

маних працівників, які хоча і працюють в органах влади, але за трудовим контрактом, не може вважатися публічною службою;

2) постійність і професійний характер здійснення службовцем покладених на нього законом повноважень;

3) спрямованість діяльності службовців на задоволення публічних інтересів, визначених державою [9].

У сучасній науковій літературі описано діючі на практиці моделі державної служби, а також виявлено перспективи їх розвитку.

Модель організації публічної служби – це систематизована множина умов і характеристик публічної служби, що розкриває її організаційно-функціональні особливості.

До принципів реформування правового забезпечення моделі публічної служби необхідно віднести такі:

– принцип переорієнтації державної служби з огляду на урахування безумовного пріоритету людини, забезпечення та захист її прав і свобод;

– принцип адаптації вітчизняного законодавства до права ЄС та імплементації стандартів Ради Європи та ООН, запозичення позитивного досвіду європейських демократичних держав;

– принцип еволюційного оновлення її моделі;

– принцип стимулювання реформування публічної служби через якісно нові підходи до оцінювання та атестації державних службовців [4, 114].

У законодавстві зарубіжних країн пропонуються різні тлумачення поняття публічної служби. Ідеться не про нюанси термінології, а про обсяг змісту цієї категорії. Сутність розбіжностей полягає в тому, чи слід ототожнювати публічну службу з діяльністю всіх працівників публічної адміністрації, чи відносити до неї діяльність лише окремих її категорій.

Відповідно до досліджень реформування та розвитку державної служби вдосконалення процесу її проходження у світовій практиці характеризується напрямками, визначеними континентальною та англосаксонською моделями.

Визначають такі характерні риси англосаксонської моделі:

1) відсутність конституційного статусу місцевих органів влади. Це пов'язано з особливостями англосаксонської системи права, відповідно до якої місцева влада наділяються повноваженнями за допомогою спеціальних нормативних правових актів, що видаються парламентом;

2) пряме підпорядкування нижчих органів місцевого самоврядування вищим відсутнє. Кожна місцева громада живе за власними звичаями і правилами, але відповідно до загальнодержавних нормативних правових законів;

3) визначальна роль в управлінні місцевими справами належить не лише органу місцевого самоврядування в цілому, а й сформованим депутатами цього органу профільним комітетам і комісіям;

4) робота органів місцевого самоврядування контролюється не територіальними підрозділами держави, а непрямым шляхом, через судову або податкову систему;

5) населення може обирати не лише представницькі органи місцевого самоврядування, а й інших посадових осіб відповідно до місцевих традицій (наприклад, у США місцеві жителі обирають свого шерифа, муніципального скарбника і деяких інших функціонерів);

6) у взаєминах центральних і місцевих органів влади недотримання або порушення законодавства місцевими органами та посадовими особами карається за результатами судового розгляду вельми жорстко.

Англосаксонська модель складалась у Великобританії. Вона діє також у США, Канаді, Австралії, Новій Зеландії та Ірландії [3].

На відміну від англосаксонської моделі континентальна модель управління передбачає участь місцевих органів у формуванні загальнодержавної влади. Так, муніципалітети Франції беруть участь у виборах загальнонаціонального Сенату, оскільки їх делегати представляють велику частину колегій, сформованих за принципом вибірників.

Континентальна система місцевого самоврядування забезпечує необхідну для держави централізацію в умовах незрілості у населення політичної та правової культури.

У країнах континентальної правової системи (Франція, Японія, Австрія) види публічних служб вважаються підрозділами єдиної національної публічної служби, які діють на підставі загального правового статусу. У цих країнах склалося загальне поняття публічної служби, що об'єднує загальні принципи організації і функціонування публічної служби та правового становища всіх публічних службовців.

Закони про кожний вид публічної служби конкретизують загальні принципи і правила, підкреслюють специфіку діяльності службовців у певній сфері.

Залежно від сфери чи галузі управління вирізняють цивільну, військову, дипломатичну, поліцейську та інші види служби.

Провідною гілкою серед цих видів найчастіше визнається цивільна служба, а військова служба на перше місце за своїм значенням виходить лише в період воєнних режимів. У всіх країнах цивільна служба формувалась з самого початку як невійськова, а потім – як не мілітаризована, тому вона відокремлена від військової, поліцейської, пожежної та інших видів служб.

До цивільної служби належить діяльність кадрових постійних працівників центральних управлінських органів держави. Оскільки працівники дипломатичних і консульських служб мають особливий правовий статус, законодавство щодо цивільних службовців на них не поширюється. Інститут цивільної служби зазвичай регулює роботу внутрішнього апарату держави, а цивільними службовцями визнаються штатні працівники міністерств і центральних відомств.

Так, у Великій Британії цивільними службовцями визнаються особи, які найняті міністерствами на підставі цивільно-правових договорів, і платня яким видається з коштів, що квотуються парламентом. Також багато категорій службовців отримують свої посади, уклавши договори з адміністрацією.

Закріпленню обов'язків і прав публічних службовців приділяється особлива увага в адміністративному праві зарубіжних держав. З одного боку, службовець як громадянин володіє загальногромадянськими правами й обов'язками, а з іншого

– як працівник публічної адміністрації він наділяється правами й обов'язками, пов'язаними з його службовим становищем.

Головними обов'язками публічних службовців є такі:

- сумлінно виконувати службові функції;
- не розголошувати відомості, що стали йому доступними у зв'язку зі службовою діяльністю (професійне утримання);
- забезпечувати доступ заінтересованих осіб до відкритих документів;
- гідно поводитись поза межами служби [1].

О. Волох [2 с. 253] зазначає, що зарубіжні вчені виділяють п'ять основних різновидів публічної влади та рівнів, на яких здійснюється публічна служба:

- 1) міжнародна публічна влада міжнародної спільноти суверенних держав (ООН) або держав одного регіону (ЄС);
- 2) публічна влада держави, державна влада (коли органи державної влади є представниками усього державного співтовариства);
- 3) політична влада територіальної автономії;
- 4) політична недержавна влада муніципальних утворень;
- 5) елементи публічної влади в діяльності громадських об'єднань.

Для системи державного управління нашої країни нагальними є питання формування інституту публічної служби, визначення її сутності та структури.

Для розуміння особливостей інституту публічної служби корисним є звернення до досвіду європейських країн. Н. Мельтюхова [6], яка посилається на досвід Франції, говорить про три публічні служби:

- 1) державна служба (51%). Аналогом в Україні є центральні органи виконавчої влади та їх територіальні органи, зокрема освітні заклади;
- 2) територіальна служба (30%). Аналогом в Україні слугують місцеві державні адміністрації та комунальні заклади;
- 3) служба охорони здоров'я (19%). Аналогом в Україні є сфера охорони здоров'я.

Пірамідальна структура публічної служби у Франції включає близько 2 тис. різних корпусів чиновників. Корпус вклю-

чає службовців, які виконують однакову роботу і обіймають однакові посади (наприклад, корпус контролю об'єднує всіх інспекторів). Посади, які підпорядковуються одному особливому статуту, створюють корпус, який називають у територіальній публічній службі «рамка посад». Кожний корпус публічної служби обов'язково належить до однієї з трьох категорій посад публічної служби, тобто до категорії А, категорії В та категорії С.

У Франції є поняття «службовець державного апарату», яким охоплюються всі службовці держави як юридичної особи публічного права. До службовців державного апарату належать працівники законодавчих, виконавчих і судових органів держави. Крім того, до таких осіб, окрім традиційного корпусу чиновників, належать вчителі та викладачі вищих навчальних закладів, лікарі державних закладів охорони здоров'я, які становлять окремі корпуси державних службовців. Усі названі категорії осіб як мають права та обов'язки державного службовця, так і підкоряються низці обмежень, пов'язаних із наданим статусом.

Реформування проходження публічної служби повинно мати комплексний, публічний, соціально-правовий характер. У теоретико-правовому аспекті проходження публічної служби є сукупністю елементів, які визначають структуру та послідовність проходження державної служби.

Тому реформування організаційного аспекту державної служби сприяє розвитку його внутрішньої структури як системи взаємозумовлених і взаємопов'язаних елементів. До цієї системи належать такі елементи: встановлення державної посади, прийняття на службу, службове розслідування, заохочення, ротація, юридична відповідальність, припинення публічної служби. Подальше впровадження науково-обґрунтованої кадрової політики, органічним і важливим елементом якої є нормативно-врегульована процедура добору кадрів, зумовлює удосконалення побудови та дієвості процесів професіоналізації державної влади з метою забезпечення високої ефективності й результативності функціонування цього суспільного інституту [5, с. 27].

Публічна служба – це професійна діяльність, тобто вона є для публічного службовця професією, необхідністю виконувати соціальні посадові повноваження, у межах якої реалізується компетенція органів влади. Публічна служба повинна забезпечити раціонально організоване, демократичне, правове та результативне гуманне публічно-владне управління шляхом розвитку свого соціально-правового інституту та професіоналізації свого кадрового складу [7].

Висновки і пропозиції. Проаналізувавши зарубіжний досвід здійснення публічної служби, можна сказати, що публічна служба у зарубіжних країнах відбувається шляхом здійснення влади суспільством через професійну діяльність публічних службовців. Важливим елементом в цій системі є службовець, що обіймає посаду в органі виконавчої влади, апараті органів влади чи органі місцевого самоврядування на підставі фактичного складу і здійснює професійну виконавчо-розпорядчу адміністративну діяльність на постійній основі з огляду на публічні інтереси.

Отже, у нашій країні слід запроваджувати досвід країн, які використовують англосаксонську модель, де функціонування органів місцевого самоврядування здійснюється тільки у межах компетенції, закріпленої у законі, і стверджується принцип позитивного регулювання діяльності органів місцевого самоврядування. Ця модель також характеризується відсутністю на місцях повноважних представників центрального уряду, що опікають місцеві виборні органи.

З огляду на все згадане вище потрібно підібрати такий механізм здійснення влади, який дав би змогу найповніше врахувати інтереси громадян, забезпечував би повне народовладдя та водночас сприяв би здійсненню ефективного процесу

управління, який був би направлений на створення умов для покращення життя в Україні.

Список використаної літератури:

1. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України: академічний курс: підручник у 2-х т. Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. К.: Юрид. думка, 2009. 600 с. URL: <http://uristinfo.net/adminpravo/155.html>.
2. Волох О.В. Публичная служба как институт народовластия. Вестник Томского государственного университета. 2006 № 292-II. С. 253–254. URL: <http://cyberleninka.ru>.
3. Гимазова Ю.В., Омельченко Н. А. Государственное и муниципальное управление. М.: Издательство Юрайт, 2014. 453 с. URL: http://stud.com.ua/49502/ekonomika/derzhavne_i_munitsipalne_upravlinnya.
4. Кірмач А.В., Тимошук В.К., Фігель М.В. Публічна служба: зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. К.: Конус-Ю, 2007. 735 с.
5. Мельников О.Ф. Теорія та методологія фахової підготовки державних службовців. К., 2009. 32 с.
6. Мельтюхова Н.М., Корженко В.В., Дідок Ю.В. Зарубіжний досвід публічного адміністрування: метод. рек. / за заг. ред. Н.М. Мельтюхової. К.: НАДУ, 2010. 28 с. URL: http://dSPACE.nulau.edu.ua/bitstream/123456789/11560/1/NMP_172.pdf.
7. Прокопенко Л.Л., Шабатіна І.А. Публічна служба в країнах ЄС. Публічне адміністрування: теорія та практика: електр. зб. наук. пр. 2009 Вип. 1 (1).
8. Синявіна М.В. Публічне управління та публічна служба як результат демократизації державного управління. Публічне управління: теорія і практика. 2011. № 3 (7). С. 48–53.
9. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. URL: <http://www.alleng.ru/d/jur/jur726.htm>.

Недилько А. И., Лазебна Л. О. Зарубежный опыт осуществления публичной службы

В статье изложены теоретические аспекты и основные пути осуществления публичной службы с учетом мировой практики. В соответствии с этим рассмотрены модели организации публичной службы, разновидностей публичной власти и уровни, на которых осуществляется публичная служба. На основе анализа осуществления публичной службы в зарубежных странах даны рекомендации по дальнейшему совершенствованию процесса управления в Украине.

Ключевые слова: государственная служба, зарубежный опыт, государственная власть, модели государственной службы, континентальная модель, англосаксонская модель.

Nedilko A., Lazebna L. Foreign experience of public service

The article describes the theoretical aspects and the main ways of carrying out the public service taking into account the world practice. Accordingly, the models of the organization of public service, types of public authority and the level at which the public service is carried out are considered. Based on the analysis of the implementation of the public service in foreign countries, recommendations were made to further improve the governance process in Ukraine.

Key words: civil service, foreign experience, state power, civil service model, continental model, Anglo-Saxon model.