

ЦЕНТР ПЕРЕПІДГОТОВКИ
ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ
КЕРІВНИХ КАДРІВ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ
ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

КАФЕДРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ТА ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНА

Навчально-методичні матеріали

КИЇВ
2012

Затверджено навчально-методичною радою Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів органів державної податкової служби України.

Навчально-методичні матеріали: «Державна служба: зарубіжний досвід та Україна»

/ Уклад: Баранцева К.К. – кандидат філософських наук, доцент кафедри державного управління та податкової політики – К.: ДПС України, 2012

Комп'ютерна верстка: Лепеха О.Ю.

© Центр перепідготовки
та підвищення кваліфікації
керівних кадрів органів
державної податкової
служби України, 2012

ЗМІСТ

стор.

1	Вступ: навіщо ми звертаємося до зарубіжного досвіду?.....	4
2.	Загальний огляд особливостей систем організації державної служби в зарубіжних країнах.....	5
3.	Головна відмінність Західної моделі державної служби від інших її моделей.....	8
4.	Механізми реалізації принципів Західної моделі державної служби в різних зарубіжних країнах.....	14
5.	Особливості організації управлінської діяльності в публічній сфері та адміністрації на рівні ЄС.....	24
6.	Досвід країн ЄС щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на державній службі.....	27
7.	Приклади реформування державного управління та державної служби в Європейському Союзі та в окремих державах-членах ЄС.....	29
	ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ.....	32
	СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	35
	ТЕСТОВІ ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ.....	36

1. Вступ: навіщо ми звертаємося до зарубіжного досвіду?

Ефективність реформування системи державного управління в Україні у великій мірі залежить від професійності та ступеня сприйняття основних цілей реформи державними службовцями, які мають реалізовувати зміни, реалізовувати перетворення на практиці. І таке підвищення ефективності неможливе без вивчення зарубіжного досвіду організації державної служби та, ширше, системи державного управління, в першу чергу, досвіду держав-членів ЄС, оскільки таке заглиблення у практику західних сусідів та аналіз її теоретичного підґрунтя дає змогу державним службовцям краще зрозуміти та осмислити специфіку адміністративних реформ в «старих» та «нових» державах-членах ЄС, взаємодії національних та місцевих систем управління з управлінням наднаціонального рівня, глибше усвідомити взаємопов'язаність процесів європейської інтеграції та реформування адміністративно-управлінських систем. Усе це розширює кругозір, формує ґрунтовніший погляд на проблеми європейської інтеграції, сприяє усвідомленій практичній діяльності.

Системи державного управління в Західних країнах суттєво відрізняються, незважаючи на сучасні тенденції запровадження єдиних принципів та цінностей, які покладаються в основу побудови якісної системи управління.

Визначимо, спочатку, саме поняття «державне управління».

Державне управління, *Public Administration* (неузгодженість взаємозв'язків між цими термінами та їх перекладами продовжує побутувати) - практичні, організаційні й регуляційні дії держави щодо суспільної життєдіяльності людей з метою її упорядкування, збереження або змінювання, які спираються на владну силу держави.

Безсумнівно, система державного управління має конкретно-історичну обумовленість. Вона органічно пов'язана з типом держави, засадами, на яких побудована й функціонує публічна влада. Типи державного управління обумовлені суспільними функціями держави, її формами. Отже, просте копіювання зарубіжного досвіду у всьому комплексі складових державноуправлінської системи певної держави, так само, як і вириваючи з контексту певні елементи, не лише недоцільно, але й шкідливо. Буд-які надбання іншої держави необхідно проаналізувати як на предмет його взаємозв'язку з історико-культурними особливостями цієї держави, які можуть принципово різнитися з українськими реаліями, так і стосовно значення такого надбання щодо процесів демократизації суспільства, оптимізації державноуправлінського механізму як такого.

З іншого боку, європейський вибір України, рівно як і її розташування не лише на Європейському континенті, але й в рамках культурного ареалу, який можна визначити як «Західний християнський світ», передбачає звертання саме до досвіду цивілізованих Західних країн, в першу чергу, країн Європи. Таким чином, ми вважаємо за доцільне в процесі вдосконалення концепції державної служби в Україні, зокрема, у питанні формування корпусу державних службовців, звернутись до досвіду Заходу.

В рамках цього навчального курсу ми сконцентруємо свою увагу, в першу чергу, на вивченні підходів до формування корпусу державних службовців у Західних країнах (США, Велика Британія, Німеччина, Франція) та на пошуку можливостей використання цього досвіду в процесі вдосконалення концепції державної служби в Україні.

Вибір країн пояснюється тим, що саме названі держави являють собою яскраві зразки моделей побудови державної служби в країнах Заходу. Система державної служби інших Західних країн, як правило, знаходиться під сильним впливом однієї з названих держав.

Крім того, в даному курсі ми звернемо увагу на підходи Західних країн до формування лише корпусу державних службовців вищого ешелону, федерального рівня. Це пояснюється різницею в розумінні поняття "державна служба" в країнах, що розглядаються. Так у Франції під це поняття підпадають всі, хто працює в державному секторі, у США, Британії та Німеччині - лише службовці на федеральному рівні, що працюють в державному апараті тощо. Для запобігання плутанини ми теж розглядаємо державну службу в цих країнах лише на найвищому рівні.

2. Загальний огляд особливостей систем організації державної служби в зарубіжних країнах

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

Наприклад, у Великій Британії уся система найму, навчання і просування по службі організована так, щоб створити тип професійного керівника, адміністратора широкого профілю. Аналогічна система домінує і у Франції, Німеччині.

Державна кадрова політика, яка проводиться останнім часом в європейських країнах, спрямована на здійснення заходів щодо розвитку професійного й творчого потенціалу працівників представницької та виконавчої влади. З іншого боку, вирішуючи ці завдання, державна служба стикається з низкою проблем, причинами яких називаються:

демографічні: посади працівників, які йдуть на пенсію, не замінюються (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).

Відповідно, з метою подолання означених труднощів, Західні країни останні кілька десятиліть намагаються обережно, поетапно та поступово вносити інновації в систему державної служби, видаляючи застарілі елементи та вводячи нові, в першу чергу, запозичені із системи менеджменту у приватному секторі. З іншого боку, головним завданням таких змін є залишити неушкодженими визначальні,

принципово важливі «стрижні», які виступають основою «класичної» Західно системи державної служби.

Те, що державна служба в країнах Заходу розвивається таким чином, що прийняття 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 – такі принципи почали повсюдно реалізовуватись лише з початку ХХ ст. З того часу беззаперечним стало головне положення: державна служба покликана задовольняти вимоги професійної кваліфікації і нейтралітету.

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

- одним із цих принципів є *право рівного доступу* будь-якого кваліфікованого громадянина до державної 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.

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

Увага у процесі добору персоналу до одного з означених вище принципів по відношенню до іншого в різних країнах Європи різниться. 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 політичного патронажу і торгівлі посадами в державних органах. Відповідно, 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 Нідерланди або Скандинавські країни, воліють приділяти увагу найму на посаду найбільш відповідних 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 Європи.

Країни Європи, 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.

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

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

Загалом усі системи організації державної служби можна розділити на системи **кар'єрні** та системи **посадові**.

В кар'єрних системах, попри їх відмінності від країни до країни, головними ознаками є:

- наявність законодавчо закріпленого особливого статусу державних службовців,
- формування «корпусу державних службовців», коли особа проходить конкурс не на зайняття певної конкретної посади, а на відповідність вимогам до державного службовця як такого і на право бути зачисленою в «корпус державних службовців» з отриманням відповідного її кваліфікації рангу. І лише після цього вона призначається чи проходить додатковий конкурс на заміщення вакантної посади, категорія якої відповідає рангу даного конкретного службовця.

Крім того, кар'єрна служба передбачає:

- гарантованість просування державного службовця від посади до посади по кар'єрі,
- чітко визначені, прозорі, загальновідомі умови можливого швидкого руху від низьких до високих рангів,
- заперечує, як правило, право вільно полишати державну службу, а потім повертатись на неї, вимагає існування в державі спеціальних навчальних закладів для держслужбовців, єдиних освітніх та кваліфікаційних вимог до них.

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 службовець повинен брати участь у ряді загальних і спеціальних навчальних заходів і паралельно може також навчатися у старших державних службовців на роботі. Наприкінці випробувального терміну державний службовець може бути або

звільнений з державної служби за незадовільну роботу, або одержати підтвердження про одержання постійної довічної роботи державного службовця.

У системах посад прийняття особи на державну службу відбувається безпосередньо шляхом їх зарахування на конкретну посаду, а гарантований розвиток кар'єри не передбачається.

3. Головна відмінність Західної моделі державної служби від інших її моделей

В основі виокремлення принципово відмінних типів державної служби сучасна теорія адміністрації [14; 15] покладає узагальнені ще наприкінці XIX – на початку XX ст. німецьким філософом та соціологом Максом Вебером принципи взаємовідносин між політичною владою і адміністрацією:

- принцип *підпорядкованості адміністрації владі*, коли адміністрація виконує політичні рішення, які приймаються політичними діячами;
- принцип *розділу політичної влади і адміністрації*, коли адміністрація не силою, що слугує політичним цілям владників, а виступає політично нейтральним професійним механізмом реалізації державної влади).

Весь спектр систем державної служби в різних країнах світу, відповідно до виконання означених вище принципів, можна звести *до трьох моделей*:

- модель *абсолютної інтеграції*, де принцип розділу не зберігається (була характерна для комуністичних країн, де державний апарат мав реалізовувати вимоги пануючої політичної ідеології та підпорядковуватись партійному керівництву, та залишається властивою країнам посткомуністичним);
- модель *відносної інтеграції*, що базується на рівновазі принципів підпорядкування і розділу (Західна модель);
- модель *дезінтеграції* (характерна для більшості країн, що розвиваються, коли апарат, сформований та підготовлений колишньою країною-метрополією, продовжує працювати на користь цієї країни, незалежно від рішень публічної політичної влади).

Розглянемо більш докладно Західну модель взаємодії політичної влади і державного апарату на прикладі країн Західної Європи та США. Як уже зазначалося, ця модель є організованою довкола стану рівноваги між двома принципами: підпорядкування адміністрації політичній владі і розділу політичної влади і адміністрації. Між адміністрацією і політичною владою, таким чином, існує лімітована інтеграція, яка ніколи не досягає рівня їх суміщення.

Західна модель є, в першу чергу, європейською моделлю. До неї відносяться країни континентальної Європи, а також Британія. Сюди ж відносяться і США, хоча в цій країні ця модель знаходиться у дуже спотвореному (або, радше, "нерозвиненому") вигляді, що обумовлюється низкою історичних причин.

Взагалі, не існує однієї моделі, є лише низка варіацій Західної моделі. Можна сказати, що рівновага між принципом підпорядкування і розділу складає генотип відносин політичної влади і державного апарату. Генотип - це, в першу чергу, "пакет

можливостей" їх варіацій у конкретних умовах, які, не виходячи за рамки загальної моделі, відрізняються одні від одних рядом особливостей, іноді принципових.

Які ж основні розбіжності між системами взаємовідносин адміністрації і політичної влади у західних країнах можна побачити при першому наближенні?

По-перше, це контраст між підходом до формування корпусу державних службовців у США та Європі, який полягає у різному співвідношенні кількості вищих політичних призначень по відношенню до кількості посад за кар'єрою. Нечіткість і диференціація визначень понять кар'єри чи політичної посади у кожній з країн робить неможливими точні підрахунки, але приблизні порівняння дають таку картину. У США, які мають близько 7500 посад в рамках Вищої Виконавчої Служби (Senior Executive Service), співвідношення політичних посад до посад за кар'єрою дорівнює 1:5. У Британії і Франції це співвідношення, відповідно, 1:40, у Німеччині – 1:80. Таким чином, європейська практика фактичної відсутності змін в апараті стоїть на одному кінці спектру, американська практика глибокої зміни апарату – на іншому.

Новоприбулі американські Президенти хочуть надати посади в державному апараті своїм політичним прибічникам і тим, хто зробив вагомий внесок у виборчу кампанію. Державним службовцям, прямо пов'язаним з попередньою адміністрацією, не довіряють (крім органів державної безпеки, де переважає більш менш двопартійний підхід). До того ж, відкритість державної служби та її представницький характер більш цінуються в американській традиції, ніж послідовність політики чи корисний внесок у справу сильної групи кваліфікованих адміністраторів.

При цьому США мають багато проблем як у розподілі обов'язків між функціонерами та політиками, так і в установленні ефективних відносин між ними.

У Франції і Німеччині ці відносини теж є натягнуті, але тут їх можна охарактеризувати виразом "конфліктна стабільність". Бувають суперечки, іноді публічні, частіше закулісні, але сторони розуміють правила гри і конфлікт не переростає у ворожнечу, що руйнує систему, як це відбувається в США.

Є цікава різниця й між французькою та німецькою системами. В Німеччині є формальний механізм, що надає міністру можливість вільно відправляти у відставку певних представників вищого ешелону службовців за кар'єрою, який базується на визнанні того, що вищий державний службовець обов'язково грає велику роль у впровадженні державної політики.

Французька практика більш неформальна, базується на комплексному розумінні політичної поведінки службовців за кар'єрою. Деякі з цих службовців у Франції вважаються "частково політичними" (їх погляди офіційно відомі, але вони не є членами жодної партії), інші цікавляться політикою, але не дотримуються визначених політичних поглядів. Інші схожі на дійсно політично нейтральних осіб. Звичайно, у французькій системі теж виникають непорозуміння, але традиції політичної поведінки службовців там всім відомі, і система функціонує без таких паралізуючих диспутів, які виникають всередині американського державного апарату, який самі американці називають "урядом сторонніх".

Причому такі відмінності у практиці зазначених держав базується на відмінностях в їх традиціях державотворення. Навіть формальний німецький

винахід відставки вищих державних службовців за рішенням міністра має корені у політичній ролі вищих державних службовців у Пруссії 150 років тому.

Британія має більше труднощів у досягненні стабільності у відносинах всередині політико-адміністративної машини. Корені проблеми знаходяться у вузькому розумінні доктрини політичного нейтралітету державних службовців, а також у особливості набору на державну службу в цій країні.

По-перше, державні службовці в Британії не мають спеціальних прав на свою службу. Хоча їх кар'єра, як правило, довічна, особливо на вищих посадах, це швидше традиція, ніж право. Звільняючись з якоїсь причини зі своєї посади, функціонер одночасно втрачає звання державного службовця, його кар'єра припиняється.

Ще однією особливістю британської системи є наявність так званої "відкритої структури" у державній службі. Лейбористським урядом Гаролда Вілсона, що знаходився при владі з 1964 по 1970 р.р., була створена комісія під керівництвом лорда Фултона. Мета цієї комісії полягала у глибокому вивченні стану державної служби в країні. Після обнародування доповіді Фултона (1968 р.) державні службовці на рівні посадових осіб були об'єднані у "відкриту структуру" ("open structure"), на рівні функціональних працівників - в "основний штат" ("main staff"). Термін "відкрита структура" підкреслює гнучкість умов, що дозволяють взяти на будь-яку посаду на державній службі особу без урахування їх спеціалізації чи стажу. Кількість посад, що складають "відкриту структуру", дорівнює 18-19 тисячам із загальної кількості державних службовців 600 тисяч осіб.

Ще одну, відносно велику групу державних службовців у Британії складають особи, взяті на роботу за контрактом.

Таким чином, у Британії виникає три джерела напруги: між службовцями за кар'єрою, новоприбулими через "відкриту структуру" та взятими на роботу за контрактом.

Зі сказаного вище видно, що система державної служби у Британії стоїть ближче до системи США щодо більш вільного набору службовців на роботу, оминаючи чіткий регламент системи службової кар'єри. З іншого боку, британська система стоїть ближче до систем країн континентальної Європи стосовно розуміння доктрини політичного нейтралітету державних службовців.

Є й інші розбіжності між системами державної служби західних країн. Наприклад, у Франції система набору службовців побудована на конкурсних засадах, у Німеччині конкурсу нема.

Крім того, при наборі кадрів більше уваги у Німеччині приділяють юристам, у Франції - випускникам Національної школи адміністрації /Ecole Nationale d'Administration/, у Британії сподіваються на Оксфорд і Кембридж, а в США - на набір з широкого кола коледжів і університетів.

До того ж, в Європі державні службовці, як правило, мають загальногуманітарну освіту, а в США - спеціальну.

Як ми вже зазначали, такі розбіжності у системах державної служби різних країн пояснюються історичними особливостями їх розвитку, різницею між їх політичними системами. Спробуємо прослідкувати причини виникнення цих розбіжностей у зазначених країнах.

Найвища державна служба в різних країнах покликана виконувати різні функції і кожна має бути оцінена у своїх термінах. Французька і німецька державна служба діє в умовах традиційно сильної виконавчої влади і тому функціонує не так, як державна служба у Британії, де існує сильна парламентська традиція. Історично парламентська влада в Британії прийшла раніше бюрократичної держави, і це зробило свій внесок у формування ставлення до сучасних функціонерів, що вважають своєю найважливішою справою допомогу міністрам у їхніх стосунках з парламентом. Необхідність підкоряти свою політику довгим парламентським дебатам частково обмежує рамки діяльності адміністративних службовців. Парламентська система в Британії, як і американська система (із ще ближчим підключенням функціонерів до політичних питань), може жертвувати послідовністю і спадковістю в діяльності адміністрації задля праці на втілення в життя передвиборчих програм уряду. Але, оскільки форма державного правління у Британії відрізняється від американської, то є й принципова відмінність у системах державної служби цих двох країн.

Американська адміністративна система бажає мати представницьку державну службу значно більше, ніж європейська. Це пояснюється вірою американців у те, що представницька державна адміністрація забезпечує ширші рамки політичної законності і стабільності, якостей, дуже важливих для великої, різномірної нації.

Крім того, американський принцип роздачі посад в державній адміністрації прибічникам партії, до якої належить президент, походить ще з XIX ст. Коли Томас Джефферсон став у 1801 р. президентом США, він знайшов лише кілька членів своєї партії серед державних функціонерів. Джефферсон констатував, що його попередник Джон Адамс роздавав посади в апараті виключно своїм друзям та прибічникам до останнього дня свого перебування при владі. Реакцією Джефферсона була "чистка" апарату від "людей Адамса" і розстановка на посади своїх прибічників. Цей принцип розвивався і вкорінювався в США протягом всього XIX ст.

Підтримуючи зауваження Р.Рейгана про те, що "держава - не розв'язання проблем, а їх створення", М.Тетчер в свій час підкреслила відмінність англосаксонських країн від країн континентальної Європи, для яких "створення національних держав відповідає нормальному розвитку". США - країна, що не має традицій етатизму (покладання на державу) та дирижизму (тяжіння до керування з «центру»), прагнення на місцевому рівні не до самоврядування, а до виконання вказівок), чого не можна сказати про Британію. Це зумовлює відмінність британської системи державної служби від американської.

Британці винайшли парламент, континентальна Європа дала життя національним державам з сильним виконавчим апаратом, що пішов від старих монархій, а США у XIX ст. створили великі підприємства, що трансформували світ торгівлі, промисловості і транспорту.

Оскільки менеджмент у діловому житті США випередив зростання урядової бюрократії, природно, що творці системи державної служби в цій країні мали звернутись до моделі, що існувала у світі бізнесу. Таким чином, американська модель системи державної служби була сумішшю тяжіння до представницької адміністрації, наявності такої ж вправності, як у світі бізнесу і бажання покласти

край зловживанням системи патронажу. При цьому в Америці за основу системи заслуг («merit system») взяли неправильне розуміння реформ у державній службі Великобританії 1854 року. Для американців "заслуга" означає підготовленість до обіймання тієї чи іншої посади, визначена конкурсним екзаменуванням. "Заслуга" має бути позбавлена будь-якого переважання серед переможців конкурсу представників культурної еліти. Британці ж розуміли "заслугу" в іншому сенсі - "здібність керувати". В результаті британський процес конкурсного екзаменування дає непропорційно велику кількість переможців, що є представниками саме культурної еліти країни, якій так недовіряють реформатори державної служби в США.

Коли у Британії у 1832 році Актом Реформ було прийнято рішення про формування уряду за партійним принципом, в країні почались пошуки захисту адміністрації від впливу партій, що дало хід еволюції системи державної служби.

Протягом всього XVIII ст. адміністративні посади були зарезервовані за видатними аристократичними сім'ями. З початком формування уряду за партійним принципом посади на державній службі почали використовувати як винагороду політичним прибічникам. Це стало різко заважати роботі державного апарату, і у 1834 та у 1841 р.р. були введені іспити для набору працівників у деякі відділи. У 1853 р. Прем'єр-міністр Гледстоун призначив лордів Стаффорда Норткота і Чарлза Тревеліана співголовами комісії по вивченню стану державної служби у Британії. У своєму звіті вони виступили за систему конкурсу при наборі кадрів на державну службу. У 1860 р. парламентський комітет проголосив, що відкритий для всіх конкурс має замінити прості іспити в системі державної служби. Таким чином, створюючи конкурсну систему, країни дбали не лише про набір якісних кадрів, а й про боротьбу з політичним патронажем.

Різниця між німецькою і американською системами - логічний результат історичного факту, що в Німеччині бюрократія виникла раніше, ніж демократія, а не навпаки, як в США.

Німецька держава, починаючи з XVIII ст., весь час звертала увагу на рівень кваліфікованості свого апарату. Набір кадрів згідно з дворянським званням не задовольняв меркантилізм абсолютистського режиму. Тому протягом першої половини XVIII ст. були відкриті спеціальні університетські кафедри, на яких викладались політичні науки з метою підготовки освічених функціонерів. Згодом набір функціонерів все більше пов'язувався з університетським дипломом, хоча протягом всього XVIII ст. багато службовців потрапляло в апарат не завдяки освіті, а завдяки походженню. Лише після реформ у Пруссії, що відбулися після наполеонівських війн, університетська освіта стала обов'язковою для одержання звання державного службовця.

У Франції до самого кінця монархічного режиму королівська влада робила тих, хто служить державі, тими, хто служить королю. Монархія визнавала два принципи набору функціонерів: заборона деяким категоріям населення (засуджені, їх родичі, кріпаки, жінки, іноземці, євреї, протестанти) обіймати посади в адміністрації, з одного боку, та резервування відповідних посад за представниками вищих соціальних шарів (як завдяки наслідуванню цих посад, так і завдяки хабарництву), з іншого. Рух за доступ до державної служби різночинців, що

відчувався за часів Людовіка XIV, не мав впливу на владу, хоча деякі вчені і розглядають систему державної служби у Франції як одну з причин революції 1789 р. Таким чином, не у Франції, а у Сполучених Штатах вперше був проголошений принцип загального права на державну службу в Декларації прав, прийнятій у Вірджинії (Стаття 4) та Пенсільванії (Статті 6 і 7). У Франції ж навіть після революції 1789 р. Генеральні Штати, знімаючи одні обмеження і привілеї щодо державної служби, тут же встановлювали інші. І лише з прийняттям Національною Асамблеєю Декларації Прав Людини і Громадянина більшість таких обмежень була знята.

Система державної служби, яка склалась у Франції і Німеччині, стала зразком для інших європейських країн. Так Бельгія, Греція, Італія, Люксембург мають систему державної служби, аналогічну французькій, причому Греція, Італія і Люксембург знаходяться також під впливом німецької системи.

Підсумовуючи сказане вище, можна констатувати, що ступінь підпорядкування та розділу політичної влади і адміністрації є різним у різних фенотипах західної моделі адміністрації. Це пояснюється історично обумовленою різницею між **серіями механізмів, які забезпечують втілення в життя принципів підпорядкування та розділу в цих країнах**. Що ж являють собою ці механізми? До них належать наступні особливості організації апарату.

На рівень розділу адміністрації та політичної влади впливають такі механізми, як:

- рівень втручання представників політичної влади у призначення на посади адміністративних кадрів,
- рівень зміни вищого ешелону державних службовців з кожною зміною уряду,
- спосіб формування, набору адміністративних кадрів і розвитку їхньої кар'єри.

Адже єдність формування, в тому числі, освіти державних службовців, а також спосіб набору шляхом незалежного конкурсного екзамінування не дає можливості великій кількості політиків переходити на державну службу через невідповідність їх освітнього рівня (наприклад, якщо М.Тетчер закінчила Оксфорд, то її наступник Дж.Мейджор кинув школу в 16 років), відсутність відповідного рангу державного службовця (при суворому дотриманні співвідношення посади і рангу). Одночасно кар'єра службовця може бути побудована так, що це не дасть йому змоги, залишаючись державним службовцем, займати вищі політичні посади (міністра, члена парламенту і т. ін.

Виконання закріпленого конституційно в західних країнах **принципу підпорядкування адміністрації державній владі гарантується інституційно** шляхом тісного нашарування структур, поєднання яких забезпечує передачу рішень (у широкому сенсі) політичної влади до адміністрації і проникнення волі політичної влади в середину адміністративного корпусу. Структури передачі є або колегіальні, або індивідуальні. Колегіальні характеризуються своєю подвійною природою: політичною і адміністративною. Вони не розділяють ці дві функції і складаються з тих, кого можна назвати "політичними службовцями". Індивідуальні - це структури

горизонтальні, формальні чи ні, що забезпечують циркулювання інформації і проникнення політичної волі у всі частини адміністративного апарату.

У наступному пункті ми розглянемо дію цих механізмів на прикладі США, Великобританії, Німеччини та Франції більш докладно.

Звичайно, поступово відбуваються зміни, що певним чином наближують американську та європейську системи одна до одної. Так, у минулому можна було чітко визначити кадрову систему державної служби або як таку, яка застосовує систему кар'єрного розвитку (класична європейська континентальна державна служба), або як таку, що застосовує систему посад (наприклад, США, Канада). На сучасному етапі органи влади більшості країн організовують свої державні служби шляхом поєднання обох систем. Зокрема, США відійшли від чистої системи посад і певною мірою запровадили систему кар'єрного розвитку навіть стосовно вищих керівних посад (вищого керівництва державної служби). При цьому залишено достатньо важелів для політичних призначень. Країни, в яких існували "класичні" системи державної служби з жорсткою кар'єрною системою, навпаки, упровадили гнучкішу систему, що допускає прямі призначення на певні посади, виключивши їх із системи кар'єрного розвитку. Але стирання чи навіть суттєвого послаблення принципових відмінностей не відбулося.

Як уже зазначалося, модель адміністрації в соціалістичних країнах можна охарактеризувати як модель абсолютної інтеграції політичної влади і адміністрації. Ця модель уже не може розглядатись як один з фенотипів західної моделі. Це інший генотип. Адже варіанти західної моделі відрізняються один від одного ступенем балансу між двома принципами: підпорядкування адміністрації політичній владі та розділу адміністрації і політичної влади. У випадку моделі соціалістичних країн доводиться говорити не про баланс, а про відсутність одного з принципів і дисбаланс в бік іншого - в даному разі, про відсутність принципу розділу і домінування принципу підпорядкування адміністрації політичній владі. Таку модель дисбалансу між визначеними М.Вебером принципами успадкували й посткомуністичні держави. Отже, для нас сьогодні особливо важливо вивчити способи, механізми забезпечення такого балансу та концентрація в процесі реформування системи державної служби на їх втіленні.

4. Механізми реалізації принципів Західної моделі державної служби в різних зарубіжних країнах

Франція.

Розглянемо спочатку, завдяки яким механізмам у Франції забезпечується **розділ політичної влади та адміністрації**.

Переважає більшість осіб, що потрапляють на державну службу у Франції, на відміну від США, мають загальногуманітарну університетську (юридичну або менеджерську), а не спеціалізовану освіту. Це дає багато для уніфікації системи: французькі державні службовці "говорять однією мовою". Це створює особисті зв'язки між персоналом різних міністерств й інформація між різними державними органами циркулює рівномірніше та дієвіше.

Крім того, у Франції створюється дифузна горизонтальна структура одночасного розділу адміністрації і політичної влади і зв'язку між адміністративними органами та органами політичної

влади, яка носить назву Grands Corps. Справа в тому, що всі державні службовці у Франції поділені на корпуси функціонерів, тобто групи службовців, що підпорядковуються вимогам відповідного статуту щодо прийняття на роботу та проходження кар'єри. Ці корпуси називаються Grands Corps ("Великі корпуси"): корпус службовців Державної ради (Conseil d'Etat), судовий корпус (Cour des Comptes), корпус фінансової інспекції (Inspection des Finances), дипломатичний корпус (Corps diplomatique), корпус префектів (Corps préfectoral) тощо. Переважна більшість членів цих корпусів є випускниками спеціалізованих вищих шкіл (grands Ecoles) і, в першу чергу, Національної школи адміністрації. Національна школа адміністрації Франції (Ecole Nationale d'Administration, ENA) грає неоцінну роль у забезпеченні елітарності і єдності адміністрації. Варто лише сказати, що конкурс при вступі до ENA прирівняно до конкурсу для вступу на державну службу.

Відносини між політичною владою і вищими державними службовцями у Франції (на відміну від США, де вони відверто погані) не можна назвати ні дуже хорошими, ні дуже поганими. Вся справа в тому, що міністри, члени Міністерських кабінетів, директора департаментів, адміністратори - всі мають однакове походження - з корпусів державних службовців. У Франції є багато державних службовців за кар'єрою у вищих сферах політико-адміністративної системи. Більшість радників Прем'єр-міністра, Президента, членів Міністерських кабінетів і самих міністрів - державні службовці за кар'єрою у вищих сферах політико-адміністративної системи. Із самого початку існування П'ятої Республіки французький уряд складався з великої кількості осіб, що є членами корпусів державних службовців. ***Це пояснюється основними принципами державної служби у Франції, які закріплені Генеральним Статутом державної служби і на базі яких створився ряд традицій. Розглянемо ці основні принципи.***

Перший принцип регламентує умови вступу на державну службу. Конкурсний відбір гарантує однакові стартові умови для всіх. Кожен бажаючий стати державним службовцем має пройти письмовий іспит на конкурсних засадах, одержати відповідний ранг, підтримку незалежного журі, що складається в основному або повністю з державних службовців вищих рангів, пройти стажування в різних міністерствах.

Наступна група правил гарантує службовцю розвиток кар'єри: він має право на просування по службі, що, у великій мірі, базується на старшинстві.

Крім того, ***державному службовцю гарантується забезпечення роботою.***

До того ж, вступивши раз у корпус державних службовців, він має право залишатись в адміністрації, переходити в інші державні органи, в приватний сектор, працювати на політичних посадах, залишаючись при цьому пожиттєво членом корпусу державних службовців. ***Його кар'єра не переривається, а продовжується, і він може повернутись на свою стару посаду, або й зайняти вищу.***

Останні два принципи відрізняють державну службу у Франції від служби у Британії, де такі гарантії повністю відсутні; останній принцип, крім того, не практикується в Німеччині.

Найважливішими з колегіальних структур, що забезпечують ***зв'язок між політичною владою і адміністрацією*** у Франції є служби Президента Республіки. Об'єднуючи особистих помічників та співробітників президента, служби Президента - Генеральний секретаріат (Secretariat general), Кабінет (Cabinet), Спеціальний радник Президента (Conseiller special du President) - створюють вузол зв'язку між Президентом, Урядом і державним адміністративним апаратом. ***Важливо те, що серед працівників цих служб переважна більшість - члени французьких корпусів державних службовців (Grands Corps).***

Міністерські кабінети і Кабінет Прем'єр-міністра мають ті ж характеристики, що й Кабінет Президента. Ці Кабінети діють у певному складі стільки, скільки знаходиться при владі відповідний міністр або Прем'єр-міністр. Вони виконують загальну функцію координації служби міністерств. Знов-таки, пропорція членів Міністерських кабінетів, що є членами корпусів державних службовців (хоча їх призначають і звільняють з посад за політичним принципом), є дуже високою.

Ще одна із структур зв'язку адміністрації і політичної влади - Генеральний секретаріат уряду (Secretariat general du gouvernement). Цей орган відрізняється дивовижною стабільністю: з 1945 р. у Франції змінилось більше 40 голів Уряду і лише 6 Генеральних секретарів Уряду. Генеральний секретар Уряду підпорядковується Прем'єр-міністру і грає роль, схожу на роль Канцелярії Кабінету (Cabinet Office) в Британії. Він займається підготовкою порядку денного засідань Уряду, перевіряє всі тексти законодавчих актів перед їх публікацією в "Офіційній газеті" (Journal officiel). Складається Секретаріат з Генерального секретаря, близько ста завідуючих секторами (Charges de mission) і менш відповідальних працівників.

Цікавим явищем у Франції є наявність формальних структур, які грають важливу роль, разом з корпусами державних службовців (Grand Corps), у зв'язку між адміністрацією і політичною владою й існують з 60-х р.р. Це так звані "адміністрації за дорученням" (les administrations de mission). Цей термін вперше ввів Едгар Пізані, який в кінці 50-х р.р. запропонував розрізняти чіткіше традиційну бюрократичну адміністрацію - класичні міністерства з вертикальним підпорядкуванням - і спеціалізовані автономні організації, тимчасові, динамічні, справа яких - забезпечувати виконання однією особою чи групою осіб якоїсь задачі, яка не входить в обов'язки жодного з міністерств, або знаходиться на перетині компетенції різних міністерств. Така адміністрація має невелику кількість функціонерів, приблизно кілька десятків, на відміну від більшості міністерств, де у Франції традиційно працює від 20 до 30 тисяч службовців. Часто діяльність таких адміністрацій обмежується рамками вироблення якоїсь концепції, плану, втілення в життя яких стає справою звичайних міністерств. На чолі таких адміністрацій, як правило, стоїть особа, яку преса іноді ідентифікує з її місією. Так у Франції виникли "М'єс'є Дорожна безпека" (м'єс'є Жерондо, 1972), "М'єс'є Проституція" (м'єс'є Піно, 1975), "Мадам Борець з наркотиками" (мадам Пеллетье, 1975). Ці горизонтальні структури, завдяки якостям і молодості їх членів, завдяки високому рівню згуртованості всередині колективу, полегшують завдання координації, забезпечують проникнення в адміністрацію нових точок зору, досвіду. Але ціна цього - деяка політизація адміністрації, оскільки особи, що очолюють ці адміністрації, як правило, є відомими політиками.

Таким чином, *зв'язок між адміністрацією і політичною владою у Франції* забезпечується через колегіальні та індивідуальні структури. До таких **колегіальних структур** належать Генеральний секретаріат Президента, Кабінет, Спеціальний радник Президента, Міністерські кабінети, Генеральний секретаріат Уряду. Проміжну роль між колегіальними та індивідуальними структурами грають адміністрації за дорученням. Чисто **індивідуальні, дифузні структури** - це корпуси державних службовців, їх члени присутні на всіх рівнях і у всіх випадках, у всіх стратегічних місцях адміністративного апарату. **Безсумнівним результатом єдності за освітою і походженням їх членів** є не лише захист від проникнення туди випадкових осіб, які не пройшли всіх етапів просування по службовій ієрархії (що є засобом розділу адміністрації і політичної влади), а й відповідність їх політичних поглядів, особисті контакти між ними - однорідність адміністративного середовища, краща циркуляція інформації між частинами адміністрації та від політичної влади до адміністрації.

Ще одним механізмом підпорядкування адміністрації політичній владі у Франції є право представників політичної влади призначати вищих адміністративних функціонерів.

Але одночасно з цим **включається і механізм розділу** - зміна Уряду не тягне за собою зміщення цих осіб з посад (повна протилежність ситуації з німецькими політичними службовцями). Не дивлячись на це, все ж говорити про наявність сильного механізму розділу у Франції не доводиться. Французькі функціонери

мають чудову можливість проявити велику політичну активність. При цьому функціонер нічим не ризикує. Якщо він програє, він повернеться на своє місце в адміністрації. Це означає, що можна говорити про деяку політизацію французької адміністрації, можливість неформального контролю політиків над адміністрацією. Але, одночасно, можна говорити і про "функціонерізацію" політики - величезну кількість функціонерів серед політиків. Кількість функціонерів у Національній Асамблеї досягає 41 %, міністрів -функціонерів за походженням - 55% .

Можна сказати, що відносини між політичною владою і адміністрацією у Франції повністю побудовані на компромісах.

Німеччина.

Німецька державна адміністрація має загалом імідж професійно компетентної і дуже ефективної. Тому особливо цікаво розглянути, як в межах цієї адміністрації діють механізми, що забезпечують рівновагу між підпорядкуванням та розділом політичної влади і адміністрації.

Почнемо розгляд з виконання в Німеччині принципу *розділу адміністрації та політичної влади*.

Всі вищі посади в апараті займають особи, що досягли цього місця шляхом поступового просування по кар'єрі. Суворе кореляція між персональним рангом службовця і посадою свято зберігається, що не дає змоги "стороннім" особам зайняти ці посади. Це забезпечує у великій мірі єдність адміністрації - важливий механізм втілення в життя принципу розділу адміністрації і політичної влади. Забезпечує таку єдність адміністрації й спосіб підготовки кадрів для державної служби.

Справа в тому, що більшість державних службовців у Німеччині мають юридичну освіту, яка дає службовцю порівняно кращі шанси на досягнення вищих позицій. Приблизно 2/3 тих, хто займає верхні позиції у федеральній адміністрації, є юристи. Монополія юристів у держапараті відновилась разом з відновленням Республіки після 1945 р. Особи, що мали іншу освіту, могли потрапити на державну службу лише завдяки спеціальному конкурсному екзамінуванню. Лише у 70-х р.р. було зроблене нововведення: університетські дипломи економістів і політологів почали прирівнювати до дипломів юристів при прийнятті на державну службу .

Німецька система вищої освіти не використовує конкурсних вступних іспитів (які є, наприклад, у Франції) і надає загальну університетську підготовку. Ці принципи зберігаються і в німецькій системі державної служби. Майбутні державні службовці, одержавши свій перший академічний ступінь, вступають до спеціальної підготовчої служби, що надає одночасно теоретичну і практичну підготовку. Подальше навчання ці особи проходять у Школі адміністративних наук (Hochschule für Verwaltungswissenschaften), спеціалізованих закладах для підготовки персоналу для окремих міністерств, та Федеральній Академії державної адміністрації (Bundesakademie für öffentliche Verwaltung).

Однією з ознак рівня розділу між політичною владою і адміністрацією є неможливість втручання в призначення державних службовців на посади з боку представників політичної влади. Стосовно політичних службовців та Парламентських державних секретарів це питання буде розглянуто нижче. Стосовно інших посад, набір і просування по службі - це прерогатива самих міністерств. Федеральний комітет з персоналу (Bundespersönalausschuss) втручається лише у випадку ускладнень, наприклад, коли освіта особи, що працює за контрактом і бажає стати службовцем за кар'єрою не відповідає вимогам. Влада самоадміністрування розповсюджується майже на всі посади, і лише при призначенні на найвищі посади (наприклад, Державного секретаря за кар'єрою) потрібне узгодження з канцлером. Цей механізм і забезпечує стабільність адміністрації під час зміни Уряду.

Стосовно принципу розділу політичної влади і адміністрації можна сказати ще одну важливу річ. В німецькій державній службі немає законодавчої заборони переходу з державної служби на політичну діяльність чи навпаки. Але традиційно цей розділ зберігається дуже

ретельно. Як правило, кар'єра державного службовця не перетинається з політичною діяльністю. Якщо функціонер хоче стати міністром, він має відмовитись від адміністративної кар'єри і стати професійним політиком. При цьому законодавчо він має право на повернення на державну службу зі збереженням рангу і посади, але традиція в Німеччині виявляється сильнішою за закон.

Горизонтальну переходи службовців - з відділу в інший чи з міністерства до міністерства - дуже часті, але виходи за межі державного апарату, наприклад, у приватний сектор, без припинення кар'єри державного службовця не зустрічаються.

Тепер перейдемо до **механізмів підпорядкування**, яке базується, в першу чергу, на структурах зв'язку між політичною владою і адміністрацією.

Німецька бюрократична машина побудована так, що Канцлер одержує допомогу, інформацію і підтримку, в першу чергу, від державних службовців свого Офісу (Bundeskanzleramt), об'ємної структури з кількістю працівників, що сягає 500 осіб, організованої і укомплектованої згідно з тими ж принципами, що і федеральні міністерства і, як правило, очолюваної державним секретарем (Staatsekretar).

Федеральні міністри, як і Канцлер, звертаються за допомогою до бюрократії. Керівництво німецького міністерства, як правило, складається з міністра і 2-4 Державних секретарів (Staatsekretar). Окремо від канцелярського штабу, міністр і держсекретарі можуть кожен мати по одному особистому помічнику. Крім того, міністр може мати помічника по зв'язках з пресою і, можливо, окремих помічників з урядових і парламентських справ. Офіс міністра очолює Директор, який в деяких випадках також виступає і як особистий помічник. Директор не завжди є формальним керівником всього Офісу, оскільки деякі, а іноді і всі помічники-спеціалісти працюють безпосередньо з міністром. Офіс міністра має дуже малі розміри. Більшість його працівників - державні службовці за кар'єрою. Не маючи достатньо великого штату, яким можна було б вільно розпоряджатись, спираючись лише на державних службовців, німецька політична влада не змогла б підтримувати дієві контакти з адміністрацією, якби не два інститути, спеціально створені для зв'язку між політичною владою і функціонерами. Один з них, інститут Парламентських державних секретарів (parlamentarischer Staatsekretar), є досить новим, в той час як другий, інститут державних службовців, відомих як "політичні службовці" (politische Beamte), має довгу традицію.

Інститут Парламентських держсекретарів (ПДС) був створений у 1967 р. ПДС мав бути членом парламенту і термін його перебування на посаді обмежується терміном дії його депутатського мандата. ПДС виступає як заступник відповідного міністра на засіданнях Кабінету і особливо у парламенті, де надає інформацію про діяльність свого міністерства та відповідає на питання. ПДС значно краще, ніж звичайний функціонер, підтримує контакти з партійними фракціями в парламенті. Бере він участь і у внутрішньоміністерській роботі, але тут його діяльність також більш політична, ніж адміністративна. Якщо спочатку ПДС існували лише у великих міністерствах, то сьогодні у більшості міністерств є по два ПДС. Таким чином, загальна кількість ПДС в Уряді сьогодні близько 20 осіб. Більшість з близько 80 осіб, що займали посаду ПДС з 1976 р., були просто членами парламенту. Деякі вже були один термін ПДС, а деякі – навіть міністрами. Лише у виключних випадках колишні службовці за кар'єрою, зокрема Державні секретарі, були обрані до парламенту і ставали ПДС. Це пояснюється сильним тяжінням німецької адміністрації до збереження традицій. Хоча законодавство і відкриває державним службовцям можливість робити політичну кар'єру, не покидаючи корпусу службовців, більшість з них продовжує підтримувати традицію чіткого розділу між службовою і політичною кар'єрою.

Враховуючи коло обов'язків ПДС, а також термін виконання ними цих обов'язків, можна говорити, що посада Парламентського державного секретаря у Німеччині - посада політична. Цього впевнено не можна сказати про іншу, значно більшу групу - групу політичних службовців (politische Beamte), спеціальну категорію *державних службовців*, які можуть бути звільнені в будь-який час з політичних причин, оскільки вони займають посади, на яких діяльність має повністю відповідати політиці Уряду. Ця категорія службовців офіційно визнана Федеральним Законом про державну службу у 1953 р., але інститут як такий існує дуже давно. Потреба у

державних службовцях, що можуть бути використані з політичною метою, існує з тих часів, з яких існує сама державна служба. Сучасний вигляд в Німеччині цей інститут набув у загальних рисах 130 років тому.

Політичні службовці існують на різних рівнях політичної системи. На федеральному рівні вони займають посади Державних секретарів (Staatsekretar) та начальників відділів у міністерствах (Ministerialdirektor). Політичні службовці не призначаються спеціально міністрами на свої посади. Вони, як правило, є звичайними державними службовцями за кар'єрою, що дійшли шляхом просування по кар'єрі до рангів і, відповідно, посад, які відповідають рівню політичних службовців. Тобто призначення на посаду політичних службовців повністю відповідає правилам служби за кар'єрою. Відрізняє їх легкість, з якою їх можна звільнити, що не стикається з гарантією, яку дає держава службовцям щодо захисту їх кар'єри. Міністр не має ніяк обґрунтовувати своє рішення відправити політичного службовця у відставку. Після цього службовцю сплачується пенсія, яка відповідає його рангу і віку.

Чи є наявність цих двох інститутів ознакою політизації німецької державної служби? Очевидно, ні. Необхідно враховувати відносно малі розміри цих груп службовців. Як правило, після кожних парламентських виборів більшість політичних службовців іде на пенсію за віком або за станом здоров'я, і лише невелика група (10%) відправляється новими політичними керівниками у тимчасову відставку.

Таким чином, лише невелика кількість державних службовців у Німеччині займає політичні посади. Враховуючи це, німецька державна служба у федеральній адміністрації не є зразком "чистого гібриду" між бюрократією і політиками, який можна бачити у Сполучених Штатах. Переважна більшість функціонерів у Німеччині - типові державні службовці за кар'єрою.

Крім того, державна служба включає і працівників по найму. Але, по-перше, їх кількість дуже невелика, по-друге, контракт не дає автоматично права вважатись державним службовцем і, по-третє, якщо працівник по найму відповідає за освітнім рівнем вимогам державної служби, він може стати і, у більшості випадків, стає службовцем за кар'єрою, хоча це й вимагає спеціальної процедури.

Таким чином, *підпорядкування адміністрації політичній владі* в Німеччині здійснюється через наявність двох специфічних інститутів - Парламентських державних секретарів та політичних службовців. Причому, якщо перші є суто політичними призначеннями, то другі є граничним утворенням, оскільки призначення їх на посади іде шляхом просування по кар'єрі, характерним для професійної державної служби, а звільнення - за рішенням представників політичної влади та у зв'язку зі зміною уряду - суто політичним шляхом. Ці інститути забезпечують досить міцний зв'язок між адміністрацією і політичною владою і в цьому плані Німеччина займає місце між Великобританією та Францією.

З іншого боку, Німеччина знаходиться між Великобританією і Францією і щодо питання *розділу адміністрації і політичної влади*. Але тут Німеччина стоїть законодавчо ближче до Франції, а фактично - ближче до Великобританії, оскільки традиції в німецькій державній службі виявились сильнішими за закон. Хоча законодавчо службовець має право стати міністром або висунути свою кандидатуру на виборах і, у випадку програшу або закінчення мандату, йому, на відміну від британських службовців, гарантовано повернення на державну службу із збереженням посади і рангу, такі випадки на практиці дуже рідкісні. З іншого боку, прихід політиків на державну службу обмежується традицією освітньої однорідності службовців (більшість з них – юристи) та, за умов відсутності конкурсу при вступі на державну службу, чіткою, обов'язковою кореляцією між рангом і посадою. Розділу сприяє також самоврядність адміністративних структур при наборі кадрів, призначенні їх на посади, просуванні по кар'єрі та звільненні. Але, на відміну від

Британії, де ця автономність майже абсолютна, в Німеччині при призначенні на найвищі посади (наприклад, Держсекретаря), потрібне узгодження з канцлером. Тож стабільність державної адміністрації в Німеччині досягається завдяки, в першу чергу, сильним бюрократичним традиціям цієї країни.

Велика Британія.

Британська державна служба визначається кількома чіткими характеристиками: це типово довічне заняття за кар'єрою; вона в цілому автономна в питаннях добору штату, переміщенні, просуванні на вищі посади і звільненні. Державні службовці - це еліта, тому вона доволі ізольована фізично і культурно від суспільства в широкому розумінні.

В Британії термін "державна служба" виключає категорії осіб, які в інших країнах включаються: працівники держпідприємств, національної служби охорони здоров'я, вчителі шкіл, поліція і т. ін. Взагалі, термін стосується штату вісімнадцяти-двадцяти центральних міністерств.

Поняття статуту державної служби, який би мав у собі всі адміністративні правила, що мають силу законів або регламентів, у Британії не існує. Не існує навіть чіткого визначення поняття "функціонер". Лише у червні 1986 р. у доповіді парламентської сесії 1985-86 р.р. було дано приблизне визначення цього поняття: "функціонери - ті, хто служать королівській владі. В цьому контексті і для конкретних справ королівська влада представлена урядом". І лише у грудні 1987 р. у письмових відповідях на парламентські запитання уряд перерахував права і обов'язки функціонерів.

Звернемося спочатку до механізмів реалізації в Британії *принципу розділу адміністрації та політичної влади*.

У Великій Британії ролі політичних органів (Політична група, Особисті офіси прем'єр-міністра та міністрів, політичні радник міністрів) і адміністративних органів (Канцелярія Кабінету) чітко розділені.

Розглянемо більш докладно принципи набору на державну службу та розвиток кар'єри службовця у Британії.

Одна з особливостей державної служби у Великої Британії - наявність так званої "відкритої структури" в адміністрації – описувалась вище.

З поняттям "відкритої структури" тісно пов'язана й інша важлива особливість британської системи - "fast stream" ("швидкий потік"). Набір кадрів у такий спосіб організовує Комісія по відбору на державну службу (Civil Service Selection Board). Ідея створення такої комісії прийшла з британської армії, де така система відбору кадрів була прийнята після 1945 р., коли в армії виникли проблеми, пов'язані з низьким рівнем офіцерського складу. Ця комісія вперше звернулася до психолога за допомогою в процесі роботи.

У 1969 р. нова система набору кадрів, так звана "методика 2", дала змогу завдяки тестам підібрати підходящі кадри на високі посади і повністю випередила "методику 1", що базувалась на старій системі екзаменів. Поступово традиційна методика була відкинута і залишилась лише "методика 2", що з часом модифікувалась. Ця методика побудована на поступовому відборі протягом трьох етапів і завданнях, що беруть до уваги умови майбутньої роботи кандидата.

Перший тур - це кваліфікаційний тест, що проводиться у тридцяти містах Великобританії. У другий тур виходить лише третина кандидатів.

Другий тур проходить в Лондоні під керівництвом Комісії по відбору на державну службу. До складу комісій, що працюють з групами кандидатів, входять голова комісії - функціонер високого рангу в кінці кар'єри, психолог і "спостерігач" – функціонер з вищих посад державної служби. До третього туру допускають, знов-таки, лише третину кандидатів. При цьому після

другого туру кожен з кандидатів потрапляє в одну з трьох груп і одержує відповідну умовну кваліфікаційну назву :

- "high flyer" ("той, хто літає високо") - кандидат, який, за думкою комісії, буде просуватись на вищі посади дуже швидко;
- "fly" ("муха") - менш здібний кандидат;
- особи, які не витримали другий тур.

Третій тур призначається для підбору для кожного кандидата підходящої посади. При цьому кандидат-"high flyer" може потрапити на дуже високі посади в адміністрації, оминувши таким чином довгу "дорогу по кар'єрі". Звідси й назва подібного способу набору - "швидкий потік". Це означає, що службовці "відкритої структури" мають можливість вибитись з логіки категорій та рангів державної служби і перестрибнути через ряд посад, якщо цей "high flyer" прийшов уже з державної служби, але зі значно нижчих посад (а таких є третина серед тих, хто витримує всі три тури іспитів), чи дістатись дуже швидко до високих посад, потрапивши у "швидкий потік" одразу після одержання диплома про вищу освіту (таких серед переможців тестування дві третини).

Таким чином, службовці за кар'єрою, які потрапили в свій час в "основний штат" (main staff) або на низькі посади "відкритої структури", просуваються до вищих постів лише за умови поступового проходження через нижчі посади. Це дозволяє їм досягнути в кінці кар'єри тих посад, яких "high flier" досягає у досить молодому віці й без достатнього досвіду роботи. Це викликає відповідні «тертя» між цими двома групами службовців.

Крім того, поруч із великою кількістю функціонерів, що перебувають на державній службі протягом 25-35 років, у Британії існує ще один вид набору кадрів - за контрактом, який заключається на 4-5 років з особами, що прийшли з приватного сектору, з інших органів чи організацій і бажають тимчасово перебувати на державній службі. Функціонер, що працює за контрактом, не вступає до корпусу державних службовців, але має інші привілеї - вищу зарплатню, оскільки при нарахуванні їм платні береться до уваги рівень цін на приватному ринку праці. Це створює великий перекис щодо сітки зарплатні державних службовців.

Хоча набір за контрактом з приватного сектору не дуже великий, наявність трьох категорій службовців - за кар'єрою, з "швидкого потоку" та за контрактом, - перебування яких на службі регулюється різними правилами, а також відсутність законодавчо закріплених державних гарантій просування що кар'єрі створюють досить високу напругу всередині адміністрації. У зв'язку з цим, у 1982 р. урядом була розроблена, ініціатива фінансового менеджменту (Financial Management Initiative). Її основна мета - створити у всіх міністерствах такі умови, щоб всі функціонери державного апарату на всіх рівнях бачили чітко мету, засоби її досягнення і результати своєї роботи.

Розглянемо більш докладно проходження служби та просування на вищі посади британських державних службовців.

Кандидати, що пройшли всі 3 тури "швидкого потоку", одержують посади, 1-2 роки проходять на цих місцях роботи випробувальний термін. Вони мають регулярно одержувати оцінку своєї роботи від своїх безпосередніх начальників, а також складати спеціальні поглиблені модулі в Коледжі державної служби. Оцінки керівників і оцінки, отримані в Коледжі, суттєво впливають на подальше просування кандидатів по службі.

Просування функціонера "відкритої структури" по службі залежить від рівня посади, на яку він претендує. На практиці більшість посад "відкритої структури" до рівня Постійного секретаря заповнюються самими міністерствами або відділами. Особистий персонал у відділах має багато свободи у вирішенні долі своїх підлеглих. Міністри на практиці мало цікавляться призначеннями та переміщеннями в адміністративному апараті, крім змін на самих високих посадах. На посади рівня Постійного секретаря і Другого постійного секретаря пропонує кандидатів Вищий комітет по відбору призначень (Senior Appointments Selection Committee), що складається із Секретаря Кабінету (Cabinet Secretary) – «директора» всієї державної служби - і 8-10 членів, серед яких 6 постійних секретарів і 1-2 зовнішніх експерта. Цей комітет консультується з відповідним міністром, але кінцеве рішення залишається за Прем'єр-міністром. На посади рівня заступника

секретаря (Deputy Secretary) та підсекретаря (Under Secretary) призначення, як уже вказувалось, здійснюється в межах самого міністерства шляхом розгляду документів кандидатів.

У Великій Британії існує традиція, що новоприбулий уряд або не робить взагалі, або робить дуже мало змін в адміністрації.

Окремі міністри, які щойно вступили у виконання своїх обов'язків, також не роблять багато змін. Шкала політичних призначень з Британії мізерна, вони характерні лише для корпусу радників. Із цього випливає, що особисті долі службовців майже не залежать від змін в Уряді.

Перехід функціонерів на політичну діяльність (міністерську або парламентську) у Великій Британії дуже ускладнений, в першу чергу, через юридичні перешкоди. Службовець може скористатися своїм пасивним виборчим правом, лише звільнившись із посади. При цьому його кар'єра переривається, він вибуває з корпусу державних службовців і повернутись на службу він може лише на загальних засадах.

Підпорядкування адміністрації політичній владі у Великій Британії є результатом існування точок дотику, нечисленних, але обов'язкових, через які іде зв'язок між інстанціями політичними і адміністративними.

Розглянемо тепер структуру британських колегіальних органів, що існують для ***передачі інформації від політичної влади до адміністрації***.

Серед таких органів знаходиться Канцелярія Кабінету (Cabinet Office) - орган, дуже близький до французького Генерального Секретаріату Уряду (Secretariat general du Gouvernement). Він слугує всьому Уряду, а не лише одному Прем'єр-міністру, грає роль секретаріату Кабінету і міжміністерського координатора. Постійний секретар (Permanent Secretary), який його очолює, не займає політичної посади, але має прямий доступ до Прем'єр-міністра. Весь штат Канцелярії Кабінету складається з державних службовців за кар'єрою.

Особистий офіс Прем'єр-міністра (Private Office) грає важливу роль у відносинах між Прем'єр-міністром і адміністрацією. Особистий секретар (Private Secretary), який очолює Офіс, присутній на всіх зустрічах, де є Прем'єр-міністр, в тому числі і на засіданнях Кабінету, але активної участі у цих засіданнях не бере.

Кожен міністр має свій Особистий офіс (Private Office), що складається з радників та групи підтримки. Очолює його теж Особистий секретар (Private Secretary).

Особистий політичний радник Прем'єр-міністра слідує за відповідністю питань, які вирішуються Прем'єр-міністром, інтересам правлячої партії. Він присутній на засіданнях комітетів, де є "політиком" на "адміністративних" зборах.

Працівники Особистих офісів Прем'єр-міністра та міністрів, політичний радник Прем'єр-міністра - політичні посади, час їх діяльності обмежується знаходженням при владі Прем'єр-міністра чи відповідних міністрів.

При Прем'єр-міністрі існує також Політична група (Policy Unit). В ній немає жодного функціонера, її роль - слідувати за втіленням в життя передвиборчої програми партії. Керує групою Старший політичний радник (Senior Policy Adviser), який теж буває присутній на засіданнях комітетів і міжміністерських нарадах.

Таким чином, у Британії, по аналогії зі США, існує можливість проникнення осіб "зі сторони" на державну службу. Хоча особи, найняті за контрактом, і не стають державними службовцями в повному розумінні, вони можуть серйозно впливати на ситуацію всередині адміністрації. Небезпеку політизації адміністрації являє наявність "відкритої структури", яка дає змогу політикам /наприклад, міністрам чи членам парламенту по закінченні терміну їх мандату/ проникати одразу на високі посади в адміністрації, не маючи відповідного рангу державного службовця. Але ***така можливість різко обмежується необхідністю проходження конкурсного відбору та освітніми вимогами, які непрямым шляхом проявляються в умовах конкурсу.***

Тобто, за умов "відкритої структури", **розділ між адміністрацією і політичною владою в Британії забезпечується** завдяки конкурсному відбору службовців, їх відносній однорідності за освітою і походженням, поступовому просуванню по кар'єрі (навіть в ситуації "швидкого потоку" після призначення на високу посаду "high flyer" рухається ще вище лише за логікою поступового проходження кар'єри) та дуже низького рівня втручання політиків у призначення на посади вищих державних службовців.

Дуже характерною для Британії є підтримка однорідності адміністрації в плані походження та освітнього рівня функціонерів. На сьогоднішній день як серед службовців, які повільно рухаються по кар'єрі, так і серед представників "швидкого потоку" існує така однорідність. Всі вони, як правило, походять із середнього класу, вчилися у приватних школах, Оксфорді або Кембриджі і вивчали гуманітарні науки швидше, ніж природничі і соціальні.

Отже, елітарність походження британських державних службовців компенсує неоднорідність цього корпусу відносно способу набору на посади.

Таким чином, можна говорити про фактичну відсутність у Великобританії змішаних політико-адміністративних структур, дуже чіткий розділ між політичною владою та адміністративними органами. **Підпорядкування** других першій здійснюється лише завдяки нечисленным, але обов'язковим точкам контакту.

Розділ політичної влади і адміністрації у Британії дуже різкий і забезпечується такими механізмами, як фактичне невтручання політиків у призначення на посади службовців; фактична відсутність політичних службовців в адміністрації, що тягне практичну відсутність змін в адміністрації при зміні уряду; освітня однорідність, елітарність державних службовців та, майже виключно (за винятком працівників за контрактом), конкурсний набір на державну службу, що, навіть за умови "відкритої структури" (явища, характерного для англо-саксонського підходу до державної служби), забезпечує закритість державної служби для політичного втручання; законодавча заборона державним службовцям брати участь у політичній діяльності, не залишаючи кар'єри функціонера.

Сполучені Штати Америки.

Найкраще за все аналізувати систему державної служби в США, порівнюючи її з аналогічними системами європейських країн, що розглядалися вище.

У першу чергу необхідно сказати, що в американській системі набагато більше політичних призначень в державній адміністрації, ніж в європейських системах. Більше того, політичні призначення розповсюджуються на низові ланки адміністрації. По-друге, в США далеко не завжди можна точно провести лінію між посадами за кар'єрою і політичними посадами.

Політики і адміністратори обмінюються інформацією в цій системі не стільки через спеціальні адміністративні утворення, що слугують Президенту як групи радників, скільки безпосередньо у відділах адміністрації, оскільки відділити політиків від функціонерів в ієрархії посад у межах відділу дуже складно.

Спроби внести зміни в систему державної служби Америки поки-що успіхів не принесли. Так, у 1978 р. був виданий Акт про реформу державної служби (Civil Service Reform Act), який мав на меті створення корпусу державних службовців з широким досвідом, члени якого могли б працювати на різних посадах в адміністрації. Але відсутність коштів для заохочення таких службовців звела нанівець весь задум. Основні риси старої системи державної служби в США

існують і сьогодні. Це велика кількість політичних призначень на всіх рівнях, тенденція до скорочення терміну служби функціонерів за кар'єрою, мало можливостей для службовців за кар'єрою досягти високих посад через засилля у вищих ешелонах адміністрації політичних призначень, втручання законодавців у деталі діяльності адміністрації, дуже низька мобільність службовців за кар'єрою щодо пересувань між відділами і міністерствами.

Статути, які регулюють державну службу в США, закріплюють величезну кількість політичних призначень в апараті. Згідно із статутом, що регулює набір працівників на роботу за контрактом, всі посади в адміністрації поділяються на "посади за кар'єрою" ("career positions") і "не за кар'єрою" ("non-career"). Останні, у свою чергу, поділяються на "політичні" ("political") і "виключні посади" ("excepted positions").

Згідно зі Статутом про проходження служби, службовцям на посадах за кар'єрою держава гарантує просування по службі й інші прерогативи служби за кар'єрою. Службовці на політичних і виключних посадах призначаються і звільняються Президентом, держсекретарем, начальниками відділів у міністерствах і т. ін.

Тобто статутами закріплюється наявність між порівняно невеликою кількістю вищих політичних посад і такою ж, порівняно невеликою групою посад за кар'єрою великої кількості посад в адміністрації, на які службовці вільно призначаються і звільняються в залежності від змін у вищих ешелонах державної влади.

Велика кількість політичних посад у США викликає суттєві зміни при приході до влади новообраного Президента. Коли адміністрація змінюється, кожен відділ лишається обезголовленим, зміна обов'язків пронизує усі шари ієрархічної піраміди. Близько третини працівників кожного відділу може бути переміщено. Цей перерив послідовності не обмежується початком діяльності нового Президента. Строк перебування на державній службі такий короткий (близько 2-х років), що кожна група функціонерів знаходиться у стані постійних змін. З такою кількістю нових і недосвідчених людей довкола нечисельна група службовців за кар'єрою відчуває себе неспроможною вести планомірну роботу.

Таким чином, в адміністрації США ми не бачимо ні принципу підпорядкування, ні принципу розділу адміністрації і політичної влади у тій формі, в якій вони існують в Європі. "Spoils system" - "система поділу здобичі" є невід'ємною частиною традиційного образу адміністрації США. Система набору функціонерів тут базується на ідеї, що "здобич" має йти до партії-переможниці - "the spoils to the victors", - посади в американській адміністрації мають розподілятися в залежності від політичних поглядів, а не особистих здібностей і цілей кандидата, його освіти (в США немає єдиної системи освіти для державних службовців), походження чи рангу.

5. Особливості організації управлінської діяльності в публічній сфері та адміністрації на рівні ЄС

Для розбудови об'єднаної Європи, яка передусім є інституційною структурою, центральним є питання врядування. Оскільки інститути ЄС - Європейський Парламент, Рада ЄС, Європейська Комісія, Суд ЄС та Суд аудиторів - не є заміниками національних органів влади, національні та європейські інститути залежать один від одного, а отже, мають працювати разом. Завдяки існуванню спільних норм та правил, наприклад, таких як взаємне визнання, виконання кожним урядом держави-члена власних внутрішніх зобов'язань залежить від якості здійснення політики ЄС його державами-членами.

Сучасні європейські реалії є такими, що внутрішня та зовнішня політика держав-членів усе більше й більше виробляються у загальноєвропейському контексті. Але, хоча правила прийняття рішень погоджуються на засіданнях міжурядових конференцій, спроможність ЄС виробляти політику й надалі залежатиме від здатності кожної держави-члена брати ефективну участь в обговоренні питань європейської політики. Поступово така тісна взаємозалежність управлінської діяльності в державах-членах та на рівні ЄС стимулювала появу феномену, відомого під назвою «європейський адміністративний простір».

Поняття європейського адміністративного простору (ЕАП) є запозиченням від ширших понять європейського економічного та соціального просторів, які активно обговорювалися під час переговорів щодо конституційного устрою ЄС. Це поняття має також відношення до загальноєвропейського співробітництва у сфері юстиції.

Явище, яке називають «європейський адміністративний простір», формувалося поступово, впродовж усього процесу європейської інтеграції. Для виконання рішень ЄС державні службовці держав-членів мали досить часто зустрічатися на різних рівнях і в різних форматах, що сприяло обміну думками та досвідом між ними. Сформовані комунікативні моделі вплинули на процес прийняття рішень, завдяки чому все частіше вдавалося знаходити спільні рішення. Посадові особи та експерти держав-членів стали постійно спільно розглядати європейські питання, зокрема ті, що стосувалися публічного адміністрування.

Європейський адміністративний простір - це середовище, сформоване політикою та нормами ЄС, що передбачають активну роль національних урядів, у межах якого органи управління держав-членів покликані, в ім'я однаковості забезпечення прав громадян та свободи підприємництва в ЄС, гарантувати однорідний рівень якості й ефективності адміністративних послуг.

Інакше кажучи, спільний адміністративний простір можливий лише тоді, коли адміністративні принципи, правила, процедури і положення однаково застосовуються на певній території у межах національної конституції. Традиційно адміністративне право поширювалося лише на територію суверенної держави, тому питання спільного адміністративного права для всіх держав-членів ЄС є доволі суперечливим і залишається не вирішеним остаточно й понині.

Установчі договори ЄС не пропонують моделі державного управління, яка могла б бути запроваджена в усіх державах-членах. Обов'язковою вимогою для держав-членів ЄС та кандидатів на вступ є існування сучасної політичної демократії, але як тільки демократичну сутність політичного режиму конкретної держави-члена буде доведено, вона може вирішувати питання державного управління та адміністративного устрою на власний розсуд. Таким чином, з формально-юридичного погляду держави-члени ЄС в основному мають адміністративну автономію.

Відсутність офіційного органу, який би регулював систему державного управління, її процедурні норми та інституційні структури, зовсім не означає, що європейського наднаціонального адміністративного права не існує або що воно невідоме державам-членам. Існує спільне *acquis*, що складається з принципів адміністративного права, на яке можна посилатися лише як на «неформалізоване *acquis communautaire*», оскільки щодо цього відсутня офіційна домовленість або

підписана угода. Однак його можна розглядати як спільне європейське адміністративне право.

Acquis communautaire (у перекладі - «надбання» або «доробок ЄС») - це сукупність актів законодавства, політичних документів і практики їх застосування, що у кожний даний момент існують у Європейському Союзі. *Acquis* знаходиться в основі процесу європейської інтеграції, оскільки зобов'язує держави-члени імплементувати всі попередні та наступні спільні заходи та акти.

Незважаючи на те, що кожна держава ЄС мала і має необмежену свободу щодо шляхів і заходів для досягнення результатів, передбачених договорами та вторинним законодавством ЄС, із часом серед держав-членів ЄС почали формуватися щодо цього спільні підходи та принципи. Це явище можна спостерігати в галузі адміністративного права. Однак ці процеси є менш очевидними в адміністративно-організаційних засадах і структурі державного управління, оскільки існує велика кількість форм управління та децентралізація держав-членів ЄС.

Адміністративне право - це набір принципів і правил, що застосовуються до організації та менеджменту системи державного управління, а також регулюють відносини між адміністративною системою та громадянином.

Більшість принципів європейського адміністративного права, які складають спільне європейське адміністративне право, були розроблені Судом ЄС, що є цілком природним, зважаючи на фрагментарність писаного європейського адміністративного права. Оскільки договори створюють концептуальні засади для подальшого розвитку, то велика кількість питань має регулюватися вторинним законодавством Європейської Комісії (директивами та постановами), які охоплюють, головним чином, галузеву політику, а також рішеннями (прецедентами) Суду ЄС на основі розглянутих судових справ.

Ці принципи і є саме тим, що ми називаємо неофіційним *acquis communautaire*, яке сприяє утворенню й зміцненню європейського адміністративного простору та європеїзації систем державного управління й адміністративного права держав-членів ЄС.

Європейський адміністративний простір сформувався з власними традиціями, які хоча й ґрунтувалися на характерних адміністративних традиціях Союзу, але перевершували їх. **Ключовими характеристиками цього простору стали адміністративна надійність, яка є необхідною для гарантування верховенства права, та ефективного здійснення розвитку економіки і європейської політики.**

Адміністративні принципи є не просто ідеями, що спираються на добру волю управлінців. Вони містяться в організаційних структурах і адміністративних процедурах на всіх рівнях державного управління. Суб'єкти державного (публічного) сектору зобов'язані дотримуватися цих правових принципів, що забезпечується незалежними контрольними органами, системами правосуддя, судочинства та парламентського нагляду, а також шляхом надання можливостей для проведення слухань і відшкодування як фізичним, так і юридичним особам.

Систематизувавши спільні для держав-членів ЄС принципи адміністративного права, експерти виділяють такі їх групи:

*1) **Правова визначеність.** Ця група включає в себе принципи верховенства права, пропорційності, процедурної справедливості, своєчасності дій державного управління, професіоналізму і добросовісності державної служби.*

*2) **Відкритість і прозорість.***

*3) **Підзвітність.***

*4) **Ефективність і результативність.***

Проблеми, з якими стикаються європейці в процесі розбудови ЄАП, є численними, комплексними та складними для розв'язання, оскільки європейський адміністративний простір одночасно є і місцем, й інструментом досягнення ефективного Союзу.

6. Досвід країн ЄС щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на державній службі

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, соціально значущі завдання, які відкривають шлях для вирішення багатьох інших, більш конкретних завдань в усіх сферах суспільного життя та за допомогою різних галузей законодавства.

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); Рамковий закон про права чиновників (Німеччина); Закон про державну службу, Закон про місцеве самоврядування (Польща, Болгарія, Литва).

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

їхні права та обов'язки встановлюються, як правило, у межах компетенції органів, у 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.

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.**

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. Державна 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 відповідного міністерства, відомства. Такий же дозвіл на участь у політичній діяльності потрібно і для 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 вимагається суворі 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 досягненні 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 якій-небудь політичній партії. Як найважливіший принцип професійного чиновництва установлюється 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 нехтують 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.

Статути 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.

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 із 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, секрети 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.

Попередження корупції у демократичній системі управління державною службою здійснюється також за рахунок жорсткого розділення функцій у виконавчій владі, зокрема, функцій, пов'язаних з підготовкою держслужбовців, організацією конкурсу, просування по службі, контролю за діяльністю державних органів тощо.

7. Приклади реформування державного управління та державної служби в Європейському Союзі та в окремих державах-членах ЄС

Адміністративні реформи останніх кількох десятиріч в європейських країнах розрізняють за масштабами, глибиною, характером і цілям, а їхні результати багато в чому залежать від особливостей національних систем управління. Адміністративні реформи в країнах-членах ЄС мали спільну спрямованість - забезпечення ефективності державного управління, але існують відмінності у відношенні до

напрямків реформ, ступеня їх глибини та методів реалізації. Не існує ні єдиної моделі ефективного державного управління, а ні вирішення цієї проблеми. Всі перетворення потребують постійної адаптації до мінливих умов. Структурні, структурно-функціональні, функціонально-культурні чинники та адміністративна культура визначають тип реформи та шляхи її реалізації. Реформи, як організаційний процес, базувалися на низці документів, які були прийняті вищими органами влади держав-членів ЄС. Наприклад, у Великій Британії була прийнята програма «Безперервність та перетворення» (1994), в Ірландії - «Кращий уряд» (1996), у Данії - «Нове бачення державного сектору» (1993), у Франції - з 1995 року щорічні плани з модернізації держави, у Німеччині - «Змінити державу» (1995-1997).

Можна визначити певні *спільні аспекти адміністративних реформ в європейських країнах*:

- зміна бачення місця і ролі держави в системі суспільних відносин. На противагу ідеї «керівної» ролі держави як єдиного і незалежного центру ухвалення та реалізації владних рішень, державні інститути набувають статусу лише одного із суб'єктів (хоча можливо й найвпливовішого) суспільно-політичного процесу;
- встановлення прозорих партнерських відносин та інституційної взаємозалежності між урядовими, приватними і громадськими структурами при виробленні політико-управлінських рішень щодо регулювання ринкового середовища та вирішення інших суспільно значущих проблем;
- досягнення ефективності та результативності роботи державних структур за рахунок запровадження ринкових конкурентних механізмів у публічному секторі;
- надання переваги непрямым способам та інструментам постачання суспільних товарів і послуг при виборі механізмів реалізації державної політики;
- визначення чіткого порядку передачі низки функцій і повноважень владі на місцевому і регіональному рівнях, підвищення статусу субнаціонального (проміжного) рівня управління, запровадження принципу субсидіарності;
- вироблення ефективного механізму взаємодії з транснаціональними урядовими та неурядовими організаціями, наднаціональними регіональними утвореннями під час ухвалення важливих політичних рішень.

Серед *спільних напрямків реформування систем державного управління в країнах-членах ЄС* можна виділити наступні:

1. Тенденції децентралізації, тобто делегування повноважень на нижчі рівні управління для досягнення більшої гнучкості в досягненні суспільних цілей та удосконалення системи управління ресурсами.
2. Акцентування на результатах діяльності (збільшення підзвітності та результативності).
3. Орієнтація на якість, відповідність потребам та сприйняття вимог споживачів послуг (використання консультаційних організацій).
4. Адаптація організаційної структури до нових умов з метою удосконалення процесу роботи.

5. Регулювання процесу управління людськими ресурсами, особливо на вищому рівні державної служби.
6. Реформування регуляційного менеджменту як інструменту підвищення дієздатності державних органів.
7. Підсилення керівних функцій як засобу проведення стратегічної узгодженої політики вирішення складних багатоаспектних проблем.

Результати реформування державної служби, здійсненого за останні 10-15 років в таких «старих» державах-членах ЄС, як Франція та Іспанія, а також таких «нових» державах-членах, як Польща та Латвія, наочно представлено в таблицях.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

1. У Західному світі не існує однієї оптимальної уніфікованої моделі організації державної служби. Політичний, економічний, культурний потенціал конкретної країни, а також актуальні виклики визначальною мірою впливають на її специфічні аспекти. Однак окремі загальні цілі, забезпечення загальноприйнятих європейських принципів демократичного управління, є певною мірою спільними для всіх.

Європейська модель державної служби характеризується так:

- державна служба розмежовується на головні класи залежно від освітніх рівнів та функцій службовця;
- певні обмеження мобільності державних службовців у структурі державної служби;
- еліта на вищих рівнях державної служби має високий престиж і статус;
- політична нейтральність і соціальна захищеність, впевненість у роботі;
- досвід і рівень кваліфікації як основа для підвищення;
- суворий кодекс поведінки та моралі.

2. Враховуючи розроблені М.Вебером принципи взаємовідносин між політичною владою і адміністрацією (принцип підпорядкування владі адміністрації та розділу політичної влади й адміністрації), весь спектр систем державного управління в різних країнах можна звести до трьох моделей:

- модель абсолютної інтеграції, де принцип розділу не зберігається;
- модель відносної інтеграції, що базується на рівновазі принципів підпорядкування і розділу;
- модель дезінтеграції (характерна для більшості країн, що розвиваються).

Західна модель адміністрації може розглядатися як генотип, варіанти якого в різних країнах різняться ступенем рівноваги між названими вище принципами. При цьому на одному кінці спектру знаходяться США, де ці принципи існують в зародку і майже не виконуються, на іншому – країни Західної Європи, де ці принципи виконуються, але механізми їх забезпечення різняться. Така диференціація визначається політичними та історичними причинами.

3. Механізми, що забезпечують існування принципу розділу в західних країнах є такі: обмеження участі політиків у призначенні на посади державних службовців; обмежена кількість політичних службовців або їх відсутність і обмежені зміни в апараті при зміщенні уряду; обмежений перехід із службової на політичну кар'єру; однорідність за освітою державних службовців, наявність конкурсу при вступі в корпуси державних службовців, що обмежує вплив політиків на адміністрацію.

Принцип підпорядкування забезпечується такими механізмами: наявність колегіальних політико-адміністративних структур, що забезпечують зв'язок між адміністрацією і апаратом, та дифузних індивідуальних структур, що сприяють передачі політичної волі у всі частини адміністративного апарату.

4. У США механізми розділу і підпорядкування не розвинені, що створює низку джерел напруги в адміністрації. У Великій Британії розділ адміністрації і політичної влади є найсильнішим, у Франції найслабшим з «базових», модельних

країн, Німеччина займає проміжну позицію між Британією та Францією. З іншого боку, в Британії існує "відкрита структура" і механізм "швидкого потоку", що наближує британську систему державної служби до американської.

5. Для наближення системи державної служби в Україні до Західної моделі необхідно, в першу чергу, забезпечити створення механізмів розділу політичної влади та адміністрації, зокрема – формування єдиного корпусу державних службовців та чітке вирішення питання політичних службовців в адміністрації. Має бути чітко визначено коло посад, на які представники політичної влади мають право робити призначення та звільнення. На ці ж посади можуть розповсюджуватись заміщення й при зміні уряду. Коло цих посад має бути зведене до мінімуму. Не може допускатись практика присвоєння особам на політичних посадах рангів та категорій державних службовців.

Для реального створення єдиного корпусу державних службовців необхідно ввести єдині (або близькі до єдиних) освітні вимоги до тих, хто приходить на державну службу, включаючи таку форму освіти, як підвищення кваліфікації. Для цього необхідна уніфікація програм підготовки державних службовців всіх рангів у різних навчальних закладах. При цьому програми мають бути вибудовані за компетентнісним принципом, де кожен модуль має бути забезпечений довідкою про те, які саме загальні та професійні компетентності він забезпечує.

Важливо також формувати традиції професійності державної служби в Україні. При цьому поняття «професійність» не має означати порушення принципу рівності всіх громадян щодо права на державну службу, а передбачає відносну закритість корпусу держслужбовців, що означає їх освітню та компетентнісну гомогенність, чіткість перспектив кар'єрного росту та прозорість вимог щодо переходу з одного щабля кар'єри на інший. При цьому такі вимоги мають корелювати з передбачуваними компетентностями і вибудованим відповідно до них змістом підвищення кваліфікації. Таким чином, держслужбовець точно знатиме, якою є мета проходження ним чергового підвищення кваліфікації, що очікуватиме його в кінці кар'єри тощо.

6. У ЄС існує явище проникнення (інтегрування) європейського права в системи національного права, причиною якого є те, що кожній державі-члену Союзу досить важко дотримуватися різних стандартів і процедур для застосування національного і європейського законодавства. Головним джерелом наближення європейських адміністративних систем є законодавча діяльність європейських структур. Іншими джерелами також є: постійне співробітництво між посадовими особами держав-членів ЄС, а також між державами-членами та Європейською Комісією; Суд ЄС, юрисдикція якого є основним джерелом загального адміністративного права ЄС. Ступінь впливу загальних принципів адміністративного права на національне законодавство та їх наявності у поведінці публічних гравців, тобто рівень імплементації офіційно неоформленого *acquis communautaire*, свідчить про спроможність окремої держави-члена успішно запозичувати та ефективно запроваджувати офіційне *acquis*.

Дослідникам і практикам слід приділити більше уваги змінам у національних системах державної служби, які є ключовими інструментами, здатними або

забезпечити, або загальмувати перенесення принципів адміністративного права в практичну публічну діяльність та процеси прийняття рішень.

7. Специфіка державної служби в Західних країнах знаходить своє вираження також і в особливих *обмеженнях*, які застосовуються відносно державного службовця. Так, службовцям в більшості країн Європи заборонено займатися загальнонаціональною політикою. Особливі права й обов'язки чиновництва, на відміну від інших осіб, які працюють по найму, виражаються також у порядку призначення на посаду (не шляхом укладання угоди про прийом на роботу, як для службовців); у порядку звільнення з посади (як правило, по досягненні визначеного віку з виходом на пенсію). Чиновники в багатьох європейських країнах обмежуються в праві вільного вираження думок: вони не мають права брати участь у страйках. Як найважливіший принцип професійного чиновництва встановлюється позапартійність державної служби і чиновників.

Статuti 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 (за деякими винятками – залежно від країни).

Для службовців 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.

8. Адміністративні реформи останніх кількох десятиріч в європейських країнах розрізняють за масштабами, глибиною, характером і цілям, а їхні результати багато в чому залежать від особливостей національних систем управління. Адміністративні реформи в країнах-членах ЄС мали спільну спрямованість - забезпечення ефективності державного управління, але існують відмінності у відношенні до напрямків реформ, ступеня їх глибини та методів реалізації. Не існує ні єдиної моделі ефективного державного управління, а ні вирішення цієї проблеми. Всі перетворення потребують постійної адаптації до мінливих умов. Структурні, структурно-функціональні, функціонально-культурні чинники та адміністративна культура визначають тип реформи та шляхи її реалізації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. 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. Дзяд О.В., Рудік О.М. Спільні політики Європейського Союзу та їх значення для України / За заг. ред. М.Бойцуна, І.Грицяка, Я.Мудрого, Л.Прокопенка та В.Стрельцова. – К.: Міленіум, 2009. – 668 с.
3. Колісніченко Н.М. Державна служба в Європейському Союзі. Європеїзація та розвиток державної служби в Україні: Навч. посіб. / За загальною ред.: М.Бойцуна, О.Рудіка, Я.Мудрого. – К.: Видавництво «Міленіум», 2009. – 248 с.
4. Концепція стратегії удосконалення системи підготовки державних службовців України // Проект TWINNING «Розвиток та удосконалення системи підготовки державних службовців в Україні» / Програма Європейського Союзу ЄІСП для України. – К.: НАДУ, 2011. – 59 с.
5. Нагорна І.В. Державне управління в країнах-членах ЄС: Навч. посібник / За загальною ред.: М.Бойцуна, Я.Мудрого, О.Рудіка. – К.: Видавництво «Міленіум», 2009. – 192 с.
6. Провідні навчальні заклади у сфері професійної підготовки державних службовців: приклад Франції, Польщі, Німеччини та Латвії // Проект TWINNING «Розвиток та удосконалення системи підготовки державних службовців в Україні» / Програма Європейського Союзу ЄІСП для України. – К.: НАДУ, 2011. – 117 с.
7. Системи навчання у державному управлінні Німеччини, Франції, Об'єднаного Королівства, Іспанії / Проект Tacis - Реформи та розвиток державного управління в Україні. - К., 1996. - 129 с.
8. Системи підготовки державних службовців у зарубіжних країнах / Пер. з англ. Ю.Д. Полянського. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 424 с.
9. Системи підготовки державних службовців у країнах ОЕСР. - К.: Вид-во УАДУ, 1998. - 41 с.
10. Системи підготовки державних службовців у Франції, Польщі, Іспанії та Латвії // Проект TWINNING «Розвиток та удосконалення системи підготовки державних службовців в Україні» / Програма Європейського Союзу ЄІСП для України. – К.: НАДУ, 2011. – 79 с.
11. D'Orta C. What Future for the European Administrative Space? - PP. 11-12. - Режим доступу: http://www.eipa.eu/files/repository/product/20070816115317_2003w05.pdf.
12. European Principles for Public Administration // SIGMA PAPERS. - № 27. - 1999. - С. 17. - Режим доступу: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006804.pdf>.
13. Preparing Public Administrations for the European Administrative Space // SIGMA PAPERS. - № 23. - 1998. - Режим доступу: <http://www.oecd.org/dataoecd/20/56/36953447.pdf> SIGMA Working Paper 21/ - World Bank Moscow (Unofficial translation). – August 2004 / Dobrolyubova L: \Economic Unit\Parison\ HR Diagnostics\SIGMA21_var2.doc.
14. Timsit G. Administrations et Etats: etude comparée. - Paris: PUF, 1987. - 247 p.

ТЕСТОВІ ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. Системи державного управління в Західних країнах:

- а) суттєво відрізняються, незважаючи на сучасні тенденції запровадження єдиних принципів та цінностей
- б) є ідентичними, оскільки цього вимагають Установчі Договори ЄС
- в) суттєво відрізняються, оскільки їх наближення порушило б принцип ЄС «Єдність у різноманітності»

2. Система державного управління:

- а) має конкретно-історичну обумовленість
- б) існувала і продовжує існувати в тих формах, які виникли разом з виникненням держави як такої
- в) вибудовується винятково відповідно до положень, закладених в конституції держави

3. Звернення саме до європейського досвіду в державному управлінні пов'язане з тим, що:

- а) Україна є європейською державою
- б) саме цей досвід допомагає розбудові та дієвості демократії
- в) Україна законодавчо визначила головним вектором своєї зовнішньої політики європейську інтеграцію
- г) усі наведені положення хибні

4. Сьогодні державна служба в країнах Заходу стикається з низкою проблем, причинами яких називаються:

- а) демографічні: посади працівників, які йдуть на пенсію, не замінюються (скорочення чисельності службовців та перевантаження на роботі)
- б) рівень доходів нижчий, ніж в приватному секторі
- в) образ державної служби втрачає привабливість
- г) неефективне управління людськими ресурсами (процедури важливіші за результати, вислуга років важливіша за ефективність, виконання наказів важливіше за мотивацію)
- д) рівень доходів державних службовців значно вищий, ніж інших верств, що створює напругу в суспільстві
- е) занадто багато бажаючих прагнуть потрапити на державну службу
- є) занадто багато іммігрантів з інших країн працюють на державній службі

5. Процедури найму співробітників, передбачені в системах державної служби європейських країн, намагаються поєднати два принципи:

- а) права рівного доступу будь-якого кваліфікованого громадянина до державної служби
- б) зацікавленості державного управління в наймі кращих кандидатів на державну службу

- в) пріоритету юристів та економістів
- г) обов'язкового навчання в Європейському інституті публічної адміністрації (EIPA)
- д) надання переваг молоді перед старшими службовцями

6. Комплекс заходів, спрямованих на забезпечення відповідності індивідуально-психологічних особливостей кандидата на державну службу вимогам професійно-посадової діяльності в органах державної влади, це:

- а) професійний відбір
- б) добір персоналу
- в) щорічне оцінювання
- г) підстава для преміювання
- д) усі відповіді хибні

7. Країни з давніми традиціями лібералізму та демократії, такі, як Нідерланди або Скандинавські країни, частіше підкреслюють важливість принципу:

- а) найму на посаду найбільш відповідних кандидатів
- б) рівного доступу до державної служби

8. Основним засобом реалізації громадянами конституційного права на доступ до державної служби у більшості країн Заходу є:

- а) посадовий принцип
- б) кадрова політика
- в) адміністративний менеджмент
- г) усі відповіді хибні

9. Як правило, в кар'єрних системах після найму:

- а) йде період випробування, який триває від декількох місяців до декількох років
- б) йде період випробування, який триває не більше декількох місяців
- в) удь-які випробування категорично заборонені, оскільки вони підважують принцип конкурсного відбору

10. В кар'єрних системах наприкінці випробувального терміну державний службовець може:

- а) отримати підтвердження про одержання постійної довічної роботи державного службовця
- б) отримати лише підтвердження про тимчасове працевлаштування до наступної атестації

11. В основі виокремлення принципово відмінних типів державної служби сучасна теорія адміністрації покладає такі принципи взаємовідносин між політичною владою і адміністрацією:

- а) принцип підпорядкованості адміністрації владі
- б) принцип розділу політичної влади і адміністрації
- в) принцип взаємоповаги політичної влади та адміністрації
- г) принцип дифузного взаємопроникнення політичної влади та адміністрації

12. Модель відносної інтеграції політичної влади та адміністрації властива для:

- а) країн Західної Європи
- б) тоталітарних та авторитарних країн
- в) постколоніальних країн

13. Метою розвитку Західної моделі адміністрації є:

- а) повна інтеграція адміністрації та політичної влади
- б) повна дезінтеграція адміністрації та політичної влади
- в) усі відповіді хибні

14. Західна модель державної служби характеризується:

- а) європейською практикою фактичної відсутності змін в апараті та американською практикою глибокої зміни апарату
- б) європейською практикою глибокої зміни апарату та американською практикою фактичної відсутності змін в апараті
- в) єдністю європейської та американської практики змін в апараті

15. В європейській традиції державної служби більш цінуються:

- а) послідовність політики чи корисний внесок у справу сильної групи кваліфікованих адміністраторів
- б) відкритість та представницький характер

16. Звільняючись зі своєї посади, функціонер в Британії:

- а) одночасно втрачає звання державного службовця, його кар'єра припиняється
- б) не втрачає права на державну службу за законом, за ним залишається його ранг та право повернення на відповідну до рангу посаду, але він, як правило, цим не користується
- в) не втрачає права на державну службу за законом, за ним залишається його ранг та право повернення на відповідну до рангу посаду, і він цим часто користується

17. Звільняючись зі своєї посади, функціонер в Німеччині:

- а) не втрачає права на державну службу за законом, за ним залишається його ранг та право повернення на відповідну до рангу посаду, але він, як правило, цим не користується
- б) одночасно втрачає звання державного службовця, його кар'єра припиняється
- в) не втрачає права на державну службу за законом, за ним залишається його ранг та право повернення на відповідну до рангу посаду, і він цим часто користується

18. В європейських державах в державній адміністрації працюють лише особи, прийняті на службу за кар'єрним принципом, там не зустрічаються службовці, найняті за контрактом:

- а) ні, думка хибна
- б) так, думка правильна

19. Бельгія, Греція, Італія, Люксембург, Іспанія, Польща мають систему державної служби, аналогічну:

- а) французькій
- б) британській
- в) американській

20. «Адміністрації за дорученням» особливо властиві:

- а) французькій державній службі
- б) німецькій державній службі
- в) британській державній службі

ДЛЯ НОТАТОК

[illegible]