

УДК 35.08

DOI 10.32755/sjlaw.2020.02.017

Любич С. В.,

аспірант 2 курсу Академії Державної пенітенціарної служби,

м. Чернігів, Україна

ORCID: 0000-0002-4636-1042

МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В ЄВРОПЕЙСЬКІЙ СПІЛЬНОТІ

У статті систематизовано досвід використання моделей організації публічної служби в європейській спільноті. На основі викладеного матеріалу проводиться аналіз найбільш поширених моделей публічної служби в Європі. Окреслено основні характеристики та значення для представлених країн, на основі досвіду деяких європейських країн розкрито загальні тенденції розвитку представлених моделей публічної служби.

Досліджено можливість використання досвіду організації моделей державної служби в країнах з пошуком оптимальної моделі організації управління в тому числі України.

Ключові слова: моделі державної служби; публічна служба; європейська спільнота; модель нової публічної служби.

Постановка проблеми. Результати системних перетворень моделей публічної служби, що їх зазнали за останні роки країни європейської спільноти, свідчать, що модернізовані системи публічної служби в умовах глобалізації не завжди набувають рис, притаманних моделі, взятій за взірець, а інколи приводять до появи нових, модифікованих, гібридних форм їх змішаній організації [1, с. 107].

Незважаючи на постійні спроби модернізації державної служби, пошук оптимальної моделі, європейською спільнотою вироблений історично-конструктивний пласт ефективного вирішення організації публічної служби. Основні характеристики організації публічної служби знаходять своє відображення у відповідній моделі, дефініція моделі організації держслужби – систематизована множина умов і характеристик публічної служби, що розкриває її організаційно-функціональні особливості. На сьогодні в європейській спільноті реалізується ціла низка різних моделей публічної служби, що у свою чергу, дає можливість їх систематизувати та дослідити. Узагальнення та аналіз моделей сприятиме пошуку для України такої моделі, яка від-

повідатиме потенціалу держави, цілям її розвитку, кращим європейським практикам [2, с. 141].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сьогодні вченими та дослідниками вивчено й систематизовано такі особливості, як сутність, основні принципи, характерні та відмінні риси моделей публічної служби – Л. Прокопенко, О. Оболенський, Н. Липовська, Ю. Ковбасюк, С. Дубенко, Х. Дейнега, М. Багмет та інші; серед зарубіжних дослідників – Д. Боссарт, Ж. Зіллер, А. Клесс, Ж. Пено.

Проте, незважаючи на велику кількість напрацювань з цієї проблематики, варто зауважити, що на часі залишається аналіз та систематизація як класичних моделей публічної служби, так і «змішаних», постмодерністських, адже саме визначення моделі держслужби та її характеристик лежить в основі творення нової публічної служби України як невід'ємної складової європейської спільноти.

Мета статті – описати, систематизувати та узагальнити моделі публічної служби, розкрити характерні ознаки класичних, змішаних та нових моделей державної служби, які представлені в країнах європейської спільноти.

Виклад основного матеріалу. В усіх сучасних державах європейської спільноти застосовується одна з трьох класичних моделей публічної служби – кар'єрна, посадова та змішана, остання поєднує в собі елементи кар'єрної та посадової моделей. Більшість країн Європейського Союзу і власне Європейський Союз побудували свою публічну службу за принципом кар'єрної моделі. Це передусім Франція, Німеччина, Данія та Іспанія.

Посадова модель діє в Швеції, Нідерландах, змішана модель отримала поширення в Італії. Серед нових членів ЄС існують як прибічники кар'єрної моделі (Болгарія, Кіпр, Румунія, Словаччина, Словенія), так і змішаної (Латвія, Литва, Польща, Мальта, Угорщина, Чехія), в Естонії запроваджена посадова модель.

Зауважимо, на практиці жодна з країн європейської спільноти сьогодні на має тієї чи іншої моделі публічної служби в чистому вигляді. У кожній з домінуючих моделей присутні елементи іншої. Так, у Франції існують категорії посад держ-

службовців центральних органів влади та органів місцевого самоврядування, які наймаються за принципами посадової публічної служби – за контрактом, або за угодою (члени кабінету міністрів, директор кабінету міністрів, генеральний директор у мерії та ін.). У Нідерландах та Швеції окремі категорії службовців, як працівники дипломатичного корпусу та поліція, наймаються з принципами кадрової служби. Але існування певної категорії посад, які не відповідають загальноприйнятим нормам, не є підставою для класифікації тієї чи іншої публічної служби, як змішаної, оскільки існування цих посад є законодавчо оформленим винятком з правил, а не нормою [3, с. 77].

Кар'єрна модель базується на принципі специфічності публічної адміністрації, що зумовлює наявність персоналу, наділеного особливими можливостями, який присвячує все своє професійне життя службі в державному органі. Службовець, який отримав підготовку, необхідну для найму на роботу, та пройшов конкурс, або успішно склав державний іспит, піднімаючись ієрархічною структурою посад відповідно до наявного механізму просування по службі, реалізує свій кар'єрний потенціал. Кар'єрна модель передбачає встановлення ієрархічного порядку для посад таким чином, щоб державний службовець, прийнятий на певний посадовий рівень, міг за визначений термін перебування на тій чи іншій посаді пройти послідовну низку рівнів, аж до найвищого. Внаслідок того, що набір залежить від різних рівнів освіти, в кожній системі посад існують горизонтальні поділи, які відповідають цим рівням, та вертикальні, які враховують різноманітність професій у державній адміністрації.

Таким чином, найбільш характерними рисами кар'єрної моделі публічної служби є такі: наявність спеціальних статутних вимог щодо освіти, необхідної для найму та кар'єри; обмеження визнання професійного досвіду роботи в приватному секторі; призначення службовця тільки на найнижчі посади визначеного кар'єрного рівня та просування по службі за вислугою років; наявність законодавчо визначеної системи оплати праці та спеціальної пенсійної системи; робота впродовж життя; чітко визначений принцип субординації; статутно, або нормативно

закріпленій кодексу поведінки публічних службовців, їх прав та обов'язків [3, с. 79].

Посадова модель публічної служби повністю організовується виходячи з короткострокових потреб у персоналі. Набір проводиться на конкретну посаду, а не до номенклатурної групи, професії чи будь-якої іншої групи, яка дає можливість бути призначеним на певну кількість посад. Робота на державний орган прирівнюється до праці за будь-якою іншою професією. Службовець не повинен реалізовувати свій професійний потенціал лише в рамках публічної служби, він може вільно переміщатися між приватним і державним секторами. Але це не означає, що він не має можливості зробити кар'єру в системі посадової служби. Приклад Нідерландів показує, що кар'єра і служба за наймом не виключають одна одну. Там службовець може зробити кар'єру, заміщуючи різні послідовні посади. Головну відмінність між двома системами можна стисло висловити у формулі, за якою в «найманій системі просування державного службовця є проблемою індивіда, тоді як у кадровій системі воно є справою адміністрації» [3, с. 83].

Таким чином, характерними елементами посадової моделі публічної служби є трудові відносини на основі контракту, призначення на всі можливі посади без попередньої цільової підготовки, визнання професійного досвіду, набутому в приватному секторі, відсутність законодавчо встановленої системи кар'єрного зростання та спеціальної пенсійної системи. Зважаючи на ці характеристики, здавалося б, що за посадової моделі публічної служби існування спеціального статуту для публічних службовців є неможливим. Однак, як свідчить досвід Нідерландів, наявність статуту публічних службовців не відносить автоматично інститут публічної служби певної країни до кадрової моделі [3, с. 84].

Публічна служба більшості країн складалася протягом тривалого історичного розвитку, при цьому кожне суспільство, зважаючи на соціальні характеристики, національну філософію, менталітет та ідеологію, вірування і традиції, виробляє власне розуміння функцій держави. Водночас, незважаючи на різноманіття держав, простежуються деякі подібні риси систем публічної служби, що дає можливість обґрунтувати їхні теоретичні

моделі. Можемо вважати, що державна служба кожної окремої країни лише тяжіє до якоїсь однієї моделі і, як правило, поєднує в собі окремі елементи інших моделей державної служби. Сучасні тенденції реформування публічної служби свідчать про зближення, взаємозбагачення та взаємопроникнення різних моделей державної служби.

На становлення моделі публічної служби впливає низка факторів, як-то:

- особливості історичного розвитку держави;
- специфіка правової системи (англосаксонська, для якої характерна відсутність уніфікованої системи законодавства з питань державної служби та наявність великої кількості розрізнених нормативних правових актів, або романо-германська правова система, в якій основними регуляторами державної служби є конституція і комплексні закони);
- форма держави (форма державного устрою, форма державного правління, політичний режим).

Один із підходів виділяє декілька регіональних моделей публічної служби: континентальну та англосаксонську. Континентальна модель державної служби базується на кар'єрному зростанні, основним принципом якої є «присвячення себе службі держави». Публічні службовці вступають на службу на весь період своєї професійної кар'єри, під час якої вони поступово просуваються по службі. Така система тривалого або (чи) довичного найму службовців притаманна країнам Західної та Центральної Європи.

Англосаксонська модель відповідає посадовій системі державної служби зі строковим контрактним наймом службовців, які наймаються відповідно до освітнього і професійного рівня. У них відсутні гарантії кар'єрного зростання, притаманні континентальній моделі. До такої моделі тяжіють, зокрема Велика Британія. Слід вказати, що сучасні тенденції в еволюції державного управління породжують системи, в яких поєднуються елементи обох моделей. Більшість дослідників стверджують, що це повною мірою стосується і системи державної служби в Україні [4, с. 42].

Прихильники ще одного підходу, аналізуючи організаційно-правову структуру державної служби та її адміністративно-пра-

вову регламентацію, пропонують таку типологію: романо-германська модель (кар'єрна) – характеризується тенденцією до кодифікації норм, прагненням до простоти і точності. Державну службу романо-германських країн можна віднести до (кар'єрного типу), що характеризується детальною розробкою нормативно-правових актів, докладною регламентацією повсякденної діяльності чиновників, функціонуванням державної служби за принципом ієрархічності, вірогідності державі. Ця модель реалізується в таких країнах, як Франція та Німеччина. Основна її риса – орієнтація на «закритість» кар'єри і нематеріальні пільги і гарантії на державній службі (соціальний захист державних службовців, стабільність статусу). Вступ на державну службу відбувається на основі конкурсного іспиту за принципом рівності всіх кандидатів. Певним недоліком такої моделі є відсутність можливості міжвідомчої мобільності чиновників, що стало однією з найбільш гострих проблем кар'єрних моделей.

Для корпоративної моделі вступ на державну службу є результатом жорсткого конкурсного відбору за принципом «правильна людина на вакансію». Особливістю цієї моделі є контрактна система трудових відносин з державними службовцями. При вступі на службу практично немає таких понять, як «ліміт штатної чисельності» і «реєстр посад». Перший керівник державного органу сам має право вирішувати, скільки потрібно працівників для досягнення поставленої мети.

Характерними особливостями «корпоративної моделі» можна вважати:

- повну орієнтацію на ринок праці;
- відмова від чіткого визначення штатної чисельності держслужбовців;
- впровадження принципів корпоративного управління [4, с. 44].

Виділяють зв'язок організації публічної служби з державним устроєм, який дозволяє виділити державну службу у федеративних та унітарних державах. На підставі класифікації двох видів державної служби можна виділити кілька основних моделей державної служби, що існують у сучасних зарубіжних країнах: централізована і децентралізована.

Централізована модель державної служби відзначається жорсткою організаційною структурою управління та урядовим органом із широкими повноваженнями, що передбачає наявність єдиної системи та форми оплати праці для всіх державних органів, а також координацію організації праці і кадрового забезпечення.

Децентралізована модель державної служби характерна розосередженістю організаційної структури державної служби, повною відсутністю чи суттєвим звуженням повноважень спеціального уповноваженого органу, делегуванням широких кадрових повноважень усім міністерствам, відомствам та іншим державним органам.

Вітчизняні науковці зазначають відносні переваги і недоліки кожної моделі. Зокрема, для централізованої моделі перевагою є системність і послідовність в ухваленні державних рішень; недоліками – консерватизм, відірваність широких повноважень центрального органу від відповідальності за фактично виконану роботу на місцях. Перевагами децентралізованої моделі є гнучкість, динамічність у прийнятті рішень, чіткий зв'язок між повноваженнями керівників державних органів у частині кадрового забезпечення та відповідальністю за результатами роботи державних службовців; недоліками – відсутність системності в організації і розвитку державної служби, високий рівень конфліктності [5, с. 18–19].

Західні дослідники комбінують критерії типологізації моделей державної служби і називають: централізовану закриту модель, реалізовану в унітарній державі (Франція); децентралізовану закриту модель, реалізовану в федеративній державі (Німеччина).

Традиційна модель державної служби, для якої характерна «служба, орієнтована на владу». Характеризується безправ'ям службовця перед політичною владою; відсутністю якої б то не було корпоративності, внутрішньої автономії, гарантій кар'єри; чиновник виступає як особистий виконавець правителів і держави. Цю модель характеризує повне злиття державної служби з політикою.

Модернізаційна модель державної служби, в основі якої лежить «служба, орієнтована на суспільство». Характеризується правовою та соціальною захищеністю державних службовців, їх автономною від політичної влади організацією, розвиненістю корпоративного духу; незалежність від політики поєднується з підпорядкованістю уряду демократичним контролем.

Транзиторна модель публічної служби, відмітною ознакою якої є «служба, орієнтована на саму себе». Характеризується політико-правовою безконтрольністю чиновника, який вийшов з-під нагляду авторитарної держави, але ще не контролюється сильним громадянським суспільством і демократичною державою; вищі посадові особи діють у своїх особистих інтересах в управлінні домінують формалізм і чиновницький ритуал [6, с. 15].

Модель нової публічної служби (New Public Service) – бере початок з 1980-х рр., як наслідок теоретичного осмислення практичного використання концепції «Нового державного менеджменту» (New public management), яка зокрема, була впроваджена у Великій Британії. Публічна служба в межах цієї моделі призначена для надання послуг суспільству на принципах, що застосовуються в приватному секторі, а її функціональною особливістю стає те, що вона більшою мірою координує діяльність надавачів послуг, а не регулює її. У центрі уваги публічних службовців перебувають потреби та інтереси суспільства. На сьогодні модель нової публічної служби в різних модифікаціях та різною мірою представлена практично в усіх країнах європейської спільноти.

Окремі елементи запроваджені в Україні: дозвільні офіси, адміністративні центри, громадські ради, громадські експертизи, громадські слухання, профілі професійної компетентності посадовців та ін.

Постмодерністська модель публічної служби, або як її скорочено називають Post – NPS (NPS – New Public Service), формується в 90-х рр. XX ст., коли фокус уваги переводиться з головних елементів раціонально-бюрократичної системи на публічних службовців, як людей, їх індивідуальні свободи та гуманістичні чинники, що суттєво визначає ефективність публічного управління. Основні категорії, які розкривають сутність

цієї моделі: суспільні та особистісні цінності, гуманізм, організаційні цінності розвитку, організаційний клімат, відкритість організаційних систем, мережі. Прихильники цієї моделі вважають, що в сучасному глобалізованому середовищі публічне управління має ґрунтуватися на щирому і відкритому діалозі між усіма сторонами, в тому числі громадян з публічними службовцями [2, с. 144–145].

Змішана модель публічної служби характеризується існуванням усередині кадрової системи певного переліку посад зі своїм специфічним режимом організації кар'єри та доступу до публічної служби. Наприклад, у Великій Британії існує порядок призначення на деякі посади без організації конкурсу. Цей випадок законодавчо закріплено в постановах уряду про державну адміністрацію, які передбачають, що від необхідності отримувати класифікаційні сертифікати звільняються посади, на які призначення проводяться безпосередньо вищою владою Британії. Здебільшого це посади вищих держслужбовців центральних органів влади. З відставкою члена уряду ці чиновники також ідуть у відставку.

Змішаний характер системи виявляється також у контрактних відносинах між службовцем і державним, або муніципальним органом, який його наймає. У цьому випадку службовці не мають статусу державного службовця, але в більшості випадків, потрапляють під юрисдикцію публічного права [3, с. 84].

Висновки. Отже, систематизацію та узагальнення основних моделей державної служби в цьому дослідженні можна вважати умовною, але деякою мірою практично значущою для країн з пошуком оптимальної моделі організації публічної служби. Окреслений підхід до вивчення проблеми пошуку оптимальної моделі державної служби підсилює роль «нових моделей організації публічної служби», тим самим відкриває здатність їх інтегруватися в окреслені моделі теорії публічної служби як самостійного інституту.

Врахування європейського досвіду стає головним питанням під час вибору оптимальної моделі організації державної служби. Серед наявних класифікацій досліджено «класичні», іншими словами, традиційні моделі (кар'єрна, посадова), змішані моделі (інтегрують у собі елементи різних моделей); моделі з урахуван-

ням регіональних особливостей (континентальна, англосаксонська, романо-германська); моделі публічної служби у зв'язку з державним устроєм (централізована та децентралізована); «нові моделі публічної служби» (модернізаційна, транзиторна, модель нової публічної служби, постмодерністська модель).

Таким чином, представлена характеристика моделей державної служби носить теоретичний характер, але тим самим окреслює певні характерні лінії, принципи та функціональні особливості моделей, які використовуються публічною службою в європейській спільноті.

Список використаних джерел

1. Линдюк О. А. Європейський досвід модернізації державної служби та перспективи його застосування в Україні. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2016. Вип. 19. С. 104–116.

2. Хорошенко О. В. Моделі організації публічної служби: порівняльний аналіз та пропозиції для України. *Державне управління: теорія та практика*. 2014. № 1. С. 140–150.

3. Прокопенко Л. Публічна служба в країнах ЄС. *Публічне адміністрування: теорія і практика*. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2009. Вип. 1. С. 76–86.

4. Мамчур Г. В. Види і моделі державної служби. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2014. Вип. 1. С. 41–45.

5. Неліпа Д. В. Організаційно-правові засади державної служби в Україні: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. *Нац. ун-т ім. Тараса Шевченка*. Київ: Центр навчальної літератури, 2012. 367 с.

6. Комаровский В. С. Государственная служба и средства массовой информации (курс лекций). Воронеж: Издательство Воронежского Государственного Университета, 2003. 114 с.

Liubych S.

PUBLIC SERVICE MODELS IN EUROPEAN COMMUNITY

The article presents the experience of using models of public service organization in the European community. The analysis of the most widespread models of public service in Europe is carried out on the basis of the presented material. The general tendencies of the presented models development of public service are also revealed. The possibility of using the experience of organizing models of public service in countries with the search for the optimal model of organization of government, including Ukraine is examined. The article presents the key characteristics of the public service organization, which are reflected in the corresponding model – a systematized set of conditions and characteristics of the public service, which reveals its organizational and functional features. The article

clarifies and summarizes the presented models of public service, outlines the characteristics of classical, mixed and new models of civil service. The classic models of public service – career, job and mixed are described in detail. Special attention is given to «new models of public service» (modernization, transitory, model of new public service, postmodern model). In practice none of the countries of the European Community today has one or another model of public service in its purest form. The article analyses of each separate model of public service, and it is concluded that elements of public service of the listed countries only gravitate to any one model and, as a rule, combine elements of others. Current trends in public service reform indicate the convergence, mutual enrichment and interpenetration of different models of civil service in the European environment. Particular emphasis is put on the influence of a number of factors, such as (the peculiarity of the historical development of the state, the specifics of the legal system, the form of government, political regime), and so on. The author shows that there are a number of closely studied models of public service: the modernization model, which is based on «society-oriented service»; a transient model of public service, the hallmark of which is «self-centred service»; models of the new public service; postmodern model of public service or as it is abbreviated as Post – MPS. It should be noted that there is a widespread influence of a mixed model of public service, which is characterized by the existence within the personnel system of a certain list of positions with its own specific regime of career organization and access to public service.

Key words: public service models; public service; European community; new public service model.

References

1. Bossart, D. (2004), *Civil service in the countries - candidates for accession to the EU: new trends and the impact of the integration process / translated by Shalenko, O.*, Millennium, Kyiv.
2. Ziller, J. (1996), "Political – administrative systems of the EU", *Comparative analysis / translated by Khovkhuna, V.*, Osnova, Kyiv.
3. Komarovskiy, V. S. (2003), *Civil Service and the media (Course of lectures)*, Izdatelstvo Voronezhskogo Gosudarstvennogo Universiteta, Voronezh.
4. Lindiuk, O. A. (2016), "European experience of civil service modernization and prospects for its application in Ukraine", *Theoretical and applied issues of state formation*, Issue 19, pp. 104–116.
5. Mamchur, G. V. (2014), "Types and models of public service", *Bulletin of Taras Shevchenko National University*, Issue. 1, pp. 41–45.
6. Nelipa, D. V. (2012), *Organizational - legal principles of civil service in Ukraine: manual*, Kiev National Taras Shevchenko University, Centre of Educational Literature, Kyiv.