



МІЖРЕГІОНАЛЬНА
КАДЕМІЯ
УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ

В.В. Павленко
В.Л. Павленко

Державна служба в Україні



МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



В. В. ПАВЛЕНКО, В. Л. ПАВЛЕНКО

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА В УКРАЇНІ

За загальною редакцією А. М. Подоляки

Затверджено
Міністерством освіти і науки України
як підручник
для студентів вищих навчальних закладів

Київ
ДП «Видавничий дім «Персонал»
2018

УДК 341.383-057.34(477)

Рецензенти: А. М. Колодій, д-р юрид. наук, проф.
М. П. Недюха, д-р філос. наук, проф.
І. Д. Якушик, д-р екон. наук
П. Д. Біленчук, канд. юрид. наук, доц.

*Схвалено Вченою радою Міжрегіональної Академії
управління персоналом (протокол № 12 від 01.12.16)*

*Затверджено Міністерством освіти і науки України
(лист № 1/11-1322 від 11.03.13)*

Павленко В. В., Павленко В. Л.

Державна служба в Україні : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / В. В. Павленко, В. Л. Павленко. — К. : ДП «Вид. дім «Персонал», 2018. — 510 с. : іл. — Бібліогр. с. 419.

ISBN 978-617-02-0309-0

Розкрито проблематику державної служби та діяльності державного апарату. Розглянуто політичний, правовий, економічний, країнознавчий, історичний аспекти, викладено концепцію реформи держслужби, навчально-методичні питання вивчення і викладання курсу, розробниками якої є автори. У додатку наведено нормативні документи, що регламентують цю сферу діяльності.

Для викладачів і студентів вищих навчальних закладів. Може бути корисним усім, хто цікавиться проблемами державного управління.

© В. В. Павленко, В. Л. Павленко, 2018

© Міжрегіональна Академія управління персоналом (МАУП), 2018

ISBN 978-617-02-0309-0

© ДП «Видавничий дім «Персонал», 2018

ЗМІСТ

Вступ	5
ЧАСТИНА І. ДЕРЖСЛУЖБА І ТЕОРІЯ	
БЮРОКРАТІЇ	8
Розділ 1. Основні концепції бюрократії.....	9
Розділ 2. “Табель про ранги” як дзеркало бюрократії Російської імперії	18
Розділ 3. Сучасна російська держслужба	37
ЧАСТИНА ІІ. ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ	52
Розділ 4. Основні принципи, правові та організаційні засади діяльності державної служби України	52
ЧАСТИНА ІІІ. ПРАВОВІ АСПЕКТИ БОРОТЬБИ ІЗ КОРУПЦІЄЮ В УКРАЇНІ	161
Розділ 5. Злочини у сфері службової та професійної діяльності, пов’язаної з наданням публічних послуг	161
Розділ 6. Про засади запобігання та протидії корупції	177
ЧАСТИНА ІV. ЕТИЧНІ КОДЕКСИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ	296
Розділ 7. Поняття службового етикету	296
Розділ 8. Головні принципи службового етикету.....	299
Розділ 9. Етичні кодекси державних службовців, кодекси поведінки	302
Розділ 10. Етика державних службовців: світова практика.....	305

ЧАСТИНА V. ДЕРЖАВНА СЛУЖБА	
ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН.....	322
Розділ 11. Державна служба Франції	322
Розділ 12. Державна служба Німеччини	342
Розділ 13. Державна служба Великобританії	367
Розділ 14. Державна служба США.....	382
Розділ 15. Державна служба Китаю	403
Список літератури.....	419
Додатки	425

ВСТУП

Державна служба (або, інакше кажучи, державна бюрократія) була, є і в осяжному майбутньому залишиться одним із головних інститутів держави. Тому знання різних аспектів її будови та функціонування, що лежать в основі теоретичних уявлень, історії її виникнення і розвитку в нашій країні, динаміки процесів і змін у найближчому майбутньому, нарешті, особливостей державної служби в різних країнах, необхідні не тільки фахівцям у сфері державного управління, а й юристам, економістам, політологам, менеджерам, представникам низки інших дисциплін і спеціальностей.

Навчальні курси з різних аспектів діяльності держапарату читають у багатьох вишах та інститутах підвищення кваліфікації. Проте існуючі джерела не задовольняють повною мірою потреби навчального процесу і, головне, подальшу практичну роботу випускників, оскільки вони, як правило, вузькопрофільовані, що не відповідає системному характеру проблематики державної служби.

Центральне поняття підручника — бюрократія, яка вперше нами розкривається всебічно і не зводиться до звичного негативного його значення. Тому особливу увагу приділено опису особливостей державної служби провідних країн світу, де, приміром, назвати людину “кар’єрним бюрократом” — зовсім не означає образити її, а навпаки — підкреслити досить високий суспільний статус.

Книга є по суті першим комплексним підручником із названого предмета. Вона інтегрує правовий, політологічний, економічний, історичний, країнознавчий аспекти вивчення держслужби, системно висвітлюючи питання, які зазвичай згадуються у низці навчальних курсів, і буде корисною для студентів, дипломників, аспірантів та викладачів, оскільки в ній спеціально виокремлений навчально-методичний аспект вивчення і викладання проблематики держслужби. Також у під-

ручнику пропонується нове законодавство з питань державної, а також муніципальної служби.

Визначення основних термінів наводяться в підручнику у процесі викладу, а термін “бюрократія” розглядається особливо докладно серед інших аспектів. Тому, у вступі ми зробимо виняток лише для деяких “наскрізних” для цього посібника понять. Державна служба — це вид трудової діяльності, що полягає у виконанні державних функцій працівниками державного апарату, які обіймають посади в державних установах і одержують від держави винагороду за свою працю. Як правовий інститут державна служба — комплекс правових норм, які визначають правове положення службовців, умови та порядок їх входження на службу, її проходження, їх відповідальність і форми заохочення. У більшості країн Заходу державна служба має назву “публічна”, або “цивільна служба”.

Варто також уточнити сутність поняття держслужби, оскільки воно вживається у двох різних значеннях, що є джерелом багатьох непорозумінь як “статистичного”, так і змістовного характеру. Широке значення терміна охоплює сукупність людей, які працюють у державних і муніципальних установах та на підприємствах незалежно від виду діяльності, крім тих, що працюють у приватному секторі. Тобто до держслужби належать працівники, які не перебувають у приватній власності заводів, лікарень, шкіл, наукових установ, пошти, поліції тощо. У вузькому сенсі — це персонал (насамперед функціонери) органів державної влади і управління центрального і місцевого рівнів. Наш предмет — держслужба у вузькому сенсі слова.

Поняття “державний апарат” також має два значення — структурний та кадровий. У першому значенні — це сукупність органів, передусім виконавчих (адміністративних), що здійснюють управління державою. У другому значенні, яке є головним для нашого підручника, держапарат — певним чином організована сукупність службовців, інакше званих кадрами або персоналом держслужби, зайнятих повсякденною роботою

щодо здійснення виконавчого комітету — розпорядчої діяльності держави.

Для поглиблення знань з питань державної служби у додатках наведено методичні матеріали (див.: додаток А — для юристів; додаток Б — для політологів).

ДЕРЖСЛУЖБА І ТЕОРІЯ БЮРОКРАТІЇ

Мабуть, немає необхідності спеціально обґрунтовувати важливість цієї проблематики для сучасного суспільства і сучасної України зокрема. У будь-якому сучасному суспільстві апарат державного управління практично повністю побудований на бюрократичних принципах. Водночас словам “чиновництво” і “бюрократія”, постійно вживаним і в нашій повсякденній мові, і в газетах, і в політичній лексиці, зазвичай надають лише негативне значення. Нерідко це, на жаль, справедливо. Проте далеко не завжди.

Отже, що таке бюрократія — добро чи зло? Одне з головних соціальних винаходів людства або загроза людській волі? Чи є у бюрократії майбутнє і яке наше майбутнє — з бюрократією чи без неї? Чим бюрократія відрізняється від бюрократизму? Наскільки адекватно сформована століттями бюрократична система управління потреб сьогодення і завтрашнього дня? На ці та інші пекучі питання можна відповісти, тільки маючи знання теорії та історії предмета.

Важко уявити сучасну державу без розвиненої системи бюрократії. Наше громадське життя так влаштоване, що без неї воно просто зупиниться. Так звану раціональну бюрократію справедливо відносять до числа найважливіших соціальних винаходів цивілізації. Водночас жоден державний інститут — і в нашій країні, і за кордоном — не піддається настільки постійній запеклій і часто цілком справедливій критиці, як ця сама бюрократія. У цього парадокса немало причин — соціальних, політичних, психологічних... Багато тут (як і в інших випадках) пояснюється просто незнанням, нерозумінням сутності предмета. Наприклад, дуже часто змішують три схематично

близькі, але різні речі: універсальні бюрократичні принципи організації управління, бюрократію як соціальний прошарок, яка здійснює повсякденне управління державною машиною, і бюрократизм — властиву управлінцям соціальну хворобу. Ще менша кількість людей знає про те, що бюрократії в різних державах і в різні часи при всіх їх загальних рисах надто відрізняються одна від одної своїм соціальним і юридичним статусом, рівнем організованості та ефективності, місцем у структурі державної влади та навіть чесністю або корумпованістю чиновників, рівнем так званої адміністративної моралі.

“Наука про бюрократію” — один із центральних розділів у політології, теорії держави і права. На Заході вже багато десятиліть цей напрям розвивається як самостійна дисципліна, що вивчає широкий спектр питань, які виникають у зв’язку з зазначеним. Видаються книги, проводяться дослідження, читаються навчальні курси. Без знання принаймні основ цієї дисципліни — Public Administration — важко уявити собі сучасного юриста, політика, менеджера, економіста та просто освічену людину.

У нас проблеми бюрократії тривалий час були одним із численних табу, та й нині їх вивчення, на жаль, не дуже поширене. У радянські часи ми, в кращому разі, чули чергові прокляття на адресу бюрократизму, причому в його карикатурних формах, і спостерігали майже безуспішні кампанії по боротьбі з ним. Тепер нам і в цьому відношенні, як і в багатьох інших, належить пройти прискорений курс самонавчання.

Розділ 1. Основні концепції бюрократії

По суті, все різноманіття трактувань бюрократії можна звести до чотирьох основних типів: веберівський, марксистський, “імперський” (“азійський”) і “реалістичний” (дві останні назви певною мірою умовні). Почнемо з першої як найбільш розробленої, яка стала підґрунтям сучасного розуміння проблеми, а також практики державного управління.

Концепція Вебера–Вільсона. На початку XX ст. видатний німецький соціолог М. Вебер розробив концепцію раціональної бюрократії як основи організації сучасного типу, яка прийшла на зміну патріархальній організації (за Вебером патримоніальній). Виникнення бюрократичної організації у веберівському розумінні багато хто вважає таким самим важливим етапом у розвитку людської цивілізації, як перехід від феодальних відносин до капіталістичних. Бюрократична організація прийшла на зміну патріархальній системі, середньовічній адміністрації, за якої пересічній людині без грошей і зв'язків добитися справедливості часто було практично неможливо: строків розгляду справ не існувало, порядок їх виробництва і підвідомчість були вкрай невизначені, а головне — в усьому панувало свавілля, хабарництво, вимагання, протекціонізм.

Результат справи вирішували не об'єктивні обставини, а статус підсудного, його багатство, зв'язки, спритність, вміння задобрити потрібну людину.

Щоправда, патріархальна система мала і свої переваги, оскільки, знайшовши з “потрібною особою” потрібний особистий контакт, прохач міг без формальних зволікань (а часто і всупереч закону) вирішити свою справу, і між ними виникали неформально-ділові, а деколи дружні відносини. Але, зрозуміло, недоліки такої системи явно переважали.

І ось як альтернатива їй почала складатися інша, сучасна форма вирішення поточних справ, якій властиві у повній відповідності із законодавством і процедурою впорядкованість діловодства, свобода від суб'єктивних впливів. Словом, організація сучасного типу припускає панування загальнообов'язкових регламентованих процедур, виконання яких не залежить від того, хто саме і по відношенню до кого їх виконуватиме.

Усі рівні перед єдиним порядком. Уніфікація стає гарантією проти недоліків конкретних людей і можливих зловживань. Така концепція раціональної бюрократії, як її сформулював М. Вебер.