Всеукраїнська асамблея докторів наук з державного управління
Міжрегіональна Академія управління персоналом
Національна служба посередництва та примирення
Всеукраїнська Академія Наук Публічного Управління

МАТЕРІАЛИ
Міжнародної науково-практичної конференції

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВИМІР РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

22 листопада 2019 р.

Київ 2019

УДК 35.08 (477)

Рекомендовано до друку Вченою Радою Навчально-наукового Інституту міжнародних відносин та соціальних наук Міжрегіональної Академії управління персоналом (протокол № 10 від 30.10.2019 р.)

Європейський вимір реформування публічного управління в Україні: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (22 листопада 2019 року) / за заг. ред. О. І. Пархоменко-Куцевіл. — К.: МАУП, 2019. — 97 с.

У збірнику публікуються матеріали доповідей учасників Міжнародної науково-практичної конференції "Європейський вимір реформування публічного управління в Україні" щодо проблем розвитку публічного управління через європейський вектор.

Розраховано на фахівців державного управління, працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, науковців, викладачів, слухачів вищих навчальних закладів, які отримують освіту за спеціальністю "Публічне управління та адміністрування".

© Міжрегіональна Академія управління персоналом (МАУП), 2019

Н. П. Круценко
Етичні аспекти діяльності державних службовців 49

О. О. Кузьменко
Зарубіжний досвід правового регулювання публічної служби, рекомендації для України 52

І. П. Кринична, Н. О. Бараненко
Перспективні напрями розвитку державного управління у сфері страхування техногенних ризиків 57

О. В. Лаврук
Механізми державного управління у розвитку галузі тваринництва 61

І. Є. Лисюк
Сфери використання моделі 4р: зарубіжний досвід 64

О. І. Платонов
Лібералізація ціноутворення на підприємствах залізничного транспорту як запорука розвитку мультимодальних перевезень 67

О. І. Пархоменко-Куцевіл
Формування антикорупційної культури як основа запобігання корупції 69

Д. О. Самофалов
Міжнародний досвід комунікацій в публічному управлінні та адмініструванні сфери охорони здоров'я 73

І. А. Семенець-Орлова
Організаційний розвиток у системі публічного управління освітніми змінами 77

І. Г. Сурай
Генеза поняття "публічна служба" 80

О. О.Філоненко
Проблеми розвитку системи комплексних реабілітаційних центрів для учасників антитерористичної операції 84

В. І. Шарий
Причорноморський регіон у стратегіях прибережних держав 86

Г. М. Юськов
Аналіз проблем становлення і функціонування служб із зв'язків з громадськістю органів місцевої влади 90

Т. С. Яровой, С. Р. Лавренюк
Лідерство на державній службі 93

В. А. Яценко
Public professionalism in an era of radical transformations 95

О. О. КУЗЬМЕНКО
аспірант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної Академії управління персоналом

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ, РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ

Актуальність теми дослідження обумовлена тим, що Україна як незалежна й демократична держава на сьогодні перебуває на складному та важливому етапі свого розвитку. Даний процес є неможливим без формування розуміння того, що основа державної кадрової політики закладається на етапі працевлаштування державних службовців, який безпосередньо впливає на подальше функціонування інституту та рівень прийнятих працівників.

Відповідно до Концепції адміністративної реформи в Україні визначено такі типи державних посад: політичні, патронатні, адміністративні. Однак це також не конкретний розподіл державний посад, а лише узагальнений.

Разом з тим, єдина модель стандартів державної служби у країнах Європейського Союзу наразі є відсутньою, тому ведучи мову про принципи працевлаштування та проходження публічної служби державних службовців країн ЄС варто відштовхуючись від особливостей побудови державної служби у кожній окремій державі, яка досягала високого рівня ефективності роботи державного сектору й побудувала професійну і якісну державну службу.

Так, наприклад, французька модель державної служби вважається однією із найбільш стабільних та організованих у світі і є еталоном організації й реалізації державно-службових відносин та проходження державної служби. Це можна пояснити з огляду на те, що у Французькій Республіці державна служба зародилась ще у період французької революції при Наполеоні І. Тоді ж були закладені основи державної служби, принцип служіння лише суспільним інтересам, було створено конкурсну систему найму урядовців, спеціальні навчальні заклади для підготовки адміністративної еліти, були сформовані норми професійної моралі держслужбовців, але разом з тим посилилась службова ієрархія, кастовість, соціальна селекція держслужбовців, та відбувся відрив професійних урядовців від народу [1, с. 227-228]. Подібний стан речей зберігається і до сьогодні, оскільки за французькою доктриною державний службовець є посадовою особою, яка водночас уособлює державу та служить їй. Тож державна служба тут не ототожнюється із жодним іншим фахом, а чиновники є представниками привілейованого прошарку населення.

Французька Республіка відноситься до країн із закритою моделлю державної служби, яка втім не є ізольованою від суспільства. Прийняття на державну службу у Французькій Республіці здійснюється за конкурсом, а осо-

би, що пройшли конкурс, працюють впродовж року на умовах стажування. Концепція проходження державної служби Французької Республіки, включаючи добір, призначення на посаду, професійну кар'єру, оцінювання ефективності роботи службовця протягом професійної діяльності, ґрунтується на тому, що державна служба потребує від працівника специфічних якостей і повної віддачі службі державі. В свою чергу, для працівника встановлюються гарантії, що добросовісне виконання службових обов'язків гарантує стабільне матеріальне забезпечення, яке поступово збільшується. Тому, державна служба залучає і закріплює на посаді найбільш цінні кадри, які забезпечують їй високий престиж у суспільстві [2, с. 24]. Тобто, особливість проходження державної служби у Французькій Республіці полягає у тому, що державний службовець, вступивши на службу, вже не іде з неї до пенсії, поступово просуваючись по службових щаблях. Перспективи кар'єри французьких чиновників є одним із головних чинників мотивації державних службовців.

В основі ієрархії посад чиновників лежать чотири категорії, які включають кілька рангів, що є основним ланцюгом кар'єрної класифікації у Франції. Ранги дають право на зайняття низки відповідних посад і є важливою гарантією стабільності чиновника і в свою чергу, поділяються на ступені [3, с. 371].

Наступною державою, яка слугує взірцем побудови державної служби для інших країн, є Федеративна Республіка Німеччина. Як і у випадку з Французькою Республікою, розвиток німецької моделі розпочався у минулих століттях, фактично із середини XVIII у результаті реформи Фрідріха Вільгельма I 1728 року. Державна служба даної держави, як і французька модель, відрізняється високою ефективністю, престижем та пошаною серед населення.

Німецька система державної служби та доступу до неї є кар'єрною, проте значною мірою відрізняється від французької, особливо в сфері підготовки публічних службовців та організації відбору, який фахівці називають "поетапним відбором", оскільки він складається з двох державних іспитів, до яких допускаються особи, що пройшли теоретичну підготовку та стажування у федеральних або земельних органах управління [4, с.140]. Проте, головною особливістю моделі Федеративної Республіки Німеччина вважаємо наявністю трьох видів правового статусу, які відрізняються рівнем правової захищеності й обсягом функціональних обов'язків державного службовця: 1) підготовча служба — характеризується найменшою правовою захищеністю, а службовця можуть звільнити за вчинення дисциплінарного проступку. Службовець не обіймає жодної посади, а проходить теоретичну та практичну підготовку до перебування на всіх посадах, характерних тому професійному напрямку, з якого він здобуває освіту. Підготовча служба для службовців простого рівня триває півроку, середнього рівня — 2 — 2,5 роки, підвищеного рівня — 3 роки, а вищого рівня — 2 — 2,5 роки. За умови успішного проходження підготовчої служби, службовець допускається до складання "кар'єрного" іспиту. У разі його успішного складення службовця призначають на посаду

за умови наявності одиниці в штатному розписі й бюджетного фінансування. Призначення на посаду означає його перехід на випробувальну службу; 2) випробувальна служба — починається із призначення на посаду і триває, як правило, від одного року у службовців простого рівня до трьох років у службовців високого. Характеризується посиленням правової захищеності службовця, яке проявляється в неможливості його звільнення без наявності передбачених законом обставин; 3) власне державна служба — призначається пожиттєво для службовців, яким на момент призначення виповнилося 27 років. Даний статус характеризується найвищим рівнем правової захищеності та є за своєю сутністю є перебуванням у публічно-правових відносинах [5, с. 7]. Вважаємо даний момент головним аспектом трудової діяльності державних службовців у Федеративній Республіці Німеччина.

Специфіка проходження німецької державної служби полягає в тому, що поняття державного службовця є неоднозначним і фактично охоплює три категорії осіб: чиновників, службовців і працівників або чотири рівні поділу посад: нижчий; середній; високий; найвищий. У Федеративній Республіці Німеччина діє чіткий поділ посад на політичні і адміністративні. Чиновники (високий і найвищий рівень посад) призначаються довічно, а із службовцями і працівниками укладається трудова угода, яка може бути розірвана у будь-який момент. Законодавством Федеративної Республіки Німеччина також передбачено 16 рангів, які заміщуються шляхом конкурсного добору після проходження випробувального терміну. Найвищим категоріям посад можуть бути присвоєні чотирнадцятий, п'ятнадцятий, шістнадцятий ранги. Саме тому такі поняття публічної служби, як чиновник і службовець не співпадають.

У Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії інститут сучасної державної служби склався порівняно недавно у порівнянні із іншими європейськими державами — у 70-тих роках XX століття. При цьому, варто відзначити, що у нормативно-правових актах держави і до сьогодні відсутнім чітке визначення понять "державний службовець" та "державна служба" [3, с. 450 — 451]. Законодавець та науковці оперують поняттями "цивільний службовець" та "цивільна служба". Тому говорячи про цивільних службовців варто розуміти державних службовців у нашому розумінні.

У 1968 році комітет реформи державної служби під керівництвом лорда Фултона розробив нову модель державної служби на основі моделі державної служби Сполучених Штатів Америки. [1, с.232]. Встановлена модель вважалась менеджеральною, оскільки міністр приводив із собою політичних радників, які складають його кабінет, а члени кабінету, що сформований із державних службовців, ідуть у відставку разом з міністром.

З 1988 року усі урядові органи були розділені на центри формування політики та виконавчі агенції, які були перетворені в квазіурядові організації або навіть корпорації — кванго (Quango — QuasiNon-governmentalOrganizations). Кванго — це організації чи корпорації, які співпрацюють з міністерствами на основі договорів. У результаті цієї реформи, державна служба у загаль-

неприйнятому розумінні існує лише в апараті міністерств, а у кванго робота здійснюється за контрактом.

Значний інтерес для України у контексті європейської інтеграції у сфері трудової діяльності державних службовців може представляти система добору кадрів на державну службу та професійного навчання державних службовців Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії. Для зарахування на деякі посади та перебування на них установлені наявність британського громадянства, вікові обмеження й освітній ценз (наявність диплому про спеціальну, вищу освіту чи ученого ступеня). Процедура прийому на державну службу розрізняється залежно від щабля, групи або характеру посади. Процедура відбору складається декількох етапів. Перший — письмова доповідь на задану тему. Письмовий іспит загального типу є головною умовою вступу на цивільну службу, який ґрунтується на програмах провідних університетів — Оксфорда і Кембриджа [3, с. 452]. Після успішного проходження першої стадії відбору протягом двох днів проводяться тести й інтерв'ю. У наш час даний етап набув основного значення. Потім представники Відділу по остаточному відбору на підставі оцінки, даної екзаменаторами членами Ради по інтерв'ю, проводять заключну співбесіду, у результаті чого вирішується питання про зарахування [1, с. 234-235].

Загалом, принципи британської системи державної служби у сфері трудової діяльності державних службовців є неможливими для втілення в Україні з огляду на значні відмінності у моделях. Корисним є досвід Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії щодо розподілу посад державної служби, питань вступу на державну службу, професійного навчання, оцінювання результатів діяльності та просування державною службою. Позитивним моментом вважаємо існування інституту професійних керівників.

Отже, вбачаємо, що втілення основних аспектів європейської інтеграції у сфері трудової діяльності державних службовців потребує вжиття комплексних заходів з боку законодавця, адже деякі із них потребують докорінної зміни моделі державної служби. Першим і головним аспектом вважаємо встановлення кар'єрної системи проходження державної служби, яка полягає у безстроковому характері трудових відносин, високому рівні оплати праці та соціального забезпечення, автоматичному кар'єрному просуванні, які залежать від стажу та досягнень працівника. Державний службовець повинен пройти багаторівневий відбір та підготовку, щоб на момент призначення на посаду бути готовим фахівцем, із необхідним обсягом знань та навичок. Для цього необхідне внести зміни до Закону України "Про державну службу", доповнивши Главу 3 статтею "Підготовча служба", якою передбачити, що при призначенні особи на посаду державної служби вперше в акті про призначення на посаду суб'єкт призначення встановлює підготовчу службу. Важливим напрямом втілення аспектів європейської інтеграції у сфері трудової діяльності державних службовців є також перегляд питання розподілу посад державної служби.

Список використанихджерел

1. Організація державної служби Україні: теорія та практика: Навчальний посібник / За заг. ред. М.О. Багмета, М.С. Іванова, В.С. Фуртатова. — Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2007. — 244 с.
2. Особливості публічного управління та адміністрування [Текст] : навч.посібн. / [Бакуменко В. Д., Бондар І.С., Горник В. Г., Шпачук В. В.]. — К. : КНУКіМ, 2016. — 167 с.
3. Світові моделі державного управління : досвід для України : у 2 ч. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка, П. І. Крайніка, Х. М. Дейнеги. — 2- ге вид. — К. : НАДУ, 2015. — Ч. 1. — 612 с.
4. Михненко А. Шляхи удосконалення підготовки державних службовців у контексті європейської інтеграції України / А. Михненко, Н. Гончарук, Л. Прокопенко // Командор. — 2005. — №1. — с. 9 — 13.
5. Прокопенко Л. Публічна служба в країнах ЄС / Л.Прокопенко : [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.vidr.dp.ua/zbirnik/2009-01/ProkopenkoStat.pdf