

УДК 340.5

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.63.12>

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

**Любич С. В.,**

*аспірант 3 курсу,*

*Академія Державної пенітенціарної служби, Чернігів, Україна*

*ORCID: 0000-0002-4636-1042*

*vip.lyubich@gmail.com*

### **Любич С. В., Загальна характеристика систем державної служби**

Стаття присвячена висвітленню загальних рис різних систем організації державної служби. Актуальність дослідження обумовлюється тим, що участь України в глобалізаційних та євроінтеграційних процесах відображає необхідність вивчення досвіду держав, що складають західну правову традицію, акцент якої має бути зосереджено на системах організації державної служби, виходячи з завдань держави в демократичних суспільствах та перманентному реформуванню сфери публічного адміністрування в Україні.

Зазначається, що в умовах епохи постмодерну виникає необхідність переосмислення класичних моделей організації державної служби, аналіз сучасних систем такої організації та формулювання узагальнених висновків, їх систематизації. Мета статті полягає у систематизації і узагальненні різних систем організації державної служби: класичних, змішаних та сучасних, що наявні в європейському політичному просторі.

Зосереджено увагу на виокремленні таких трьох класичних систем організації державної служби, що іманентні державам європейської спільноти: кар'єрній, посадовій та змішаній. Вказується на превалюванні в цих державах кар'єрної моделі, однак, при цьому держави не орієнтуються на характеристики такої моделі, використовуючи контамінацію окремих рис кожної з названих систем. Виокремлюються такі ознаки кар'єристської системи державної служби як неухильне виконання статутних вимог як умова кар'єрного зростання службовця; неухильне виконання досвіду роботи в недержавній сфері; особливості оплати праці та пенсійного забезпечення державного службовця; регламентування відносин субординації; нормативне закріплення правил поведінки державного службовця та ін.

Визначальною рисою модернізаційної моделі державної служби є керівництво суто суспільними інтересами та запитамі. Транзиторна модель передбачає приналежність до моделей з відкритою орієнтацією. Відмінним баченням виступає постмодерністська модель, висвітлює новий категоріальний апарат (індивідуальні цінності, гуманістичні принципи, відкритість).

Характерною особливістю змішаної моделі є контрактні відносини між публічним працівником і державною установою.

Значимість основних положень і висновків дослідження визначається можливістю їх використання в публічному адмініструванні в Україні.

**Ключові слова:** державна служба, змішана модель державної служби, класична модель державної служби, системи державної служби.

### **Lyubich S.V., General characteristics of civil service systems**

The article is devoted to highlighting the general features of different systems of civil service organization. The relevance of the study is due to the fact that Ukraine's participation in globalization and European integration processes reflects the need to study the experience of states that make up the Western legal tradition, which should focus on civil service systems, based on the tasks of the state in democratic societies. Ukraine.

It is noted that in the postmodern era there is a need to rethink the classical models of civil service organization, analysis of modern systems of such organization and the formulation of generalized conclusions, their systematization. The purpose of the article is to systematize and generalize the various systems of civil service organization: classical, mixed and modern, available in the European political space.

The focus is on the identification of three classic systems of civil service organization that are immanent to the states of the European community: career, job and mixed. The prevalence of the career model in these states is indicated, however, the states do not focus on the characteristics of such a model, using the contamination of individual features of each of these systems. There are such features of the career system of the civil service as strict compliance with the statutory requirements as a condition for career growth of the employee; disregard for experience

in the private sector; features of remuneration and pension provision of civil servants; regulation of subordination relations; normative consolidation of rules of conduct for civil servants, etc.

The defining feature of the modernization model of the civil service is the management of purely public interests and demands. The transient model assumes belonging to models with open orientation. The postmodernist model is an excellent vision, illuminating a new categorical apparatus (individual values, humanistic principles, openness).

A characteristic feature of the mixed model is the contractual relationship between a public employee and a government agency.

The significance of the main provisions and conclusions of the study is determined by the possibility of their use in public administration in Ukraine.

**Key words:** civil service, mixed model of civil service, classical model of civil service, civil service systems.

**Постановка проблеми.** Процес перетворення та постійне оновлення моделей публічної служби, що відбуваються в європейській спільноті в останні роки, свідчать, що основні системи публічної служби зазнають впливу глобалізаційних процесів, стають модернізованими і не завжди відповідають ключовим рисам класичних моделей, що призводить до утворення нових, гібридних, модернізаційних проявів формування моделі публічної служби [1, с. 107].

Постійний пошук оптимальної моделі державної служби спонукає європейську спільноту до аналізу генези та функціонування моделей організації публічної служби. Основні змістовні лінії впровадження публічної служби знаходять відображення у моделі державної служби, яка інтерпретується як впорядкована множина умов і характерних ознак публічної служби, що розкриває її функціональні особливості. На сьогодні, в європейській спільноті впроваджується ряд змішаних та класичних моделей публічної служби. Систематизація представлених моделей сприятиме розвитку публічної служби в Україні, відповідно до кращих практик держав європейської спільноти [2, с.141].

**Стан опрацювання цієї проблематики.** Науковцями, на сьогоднішній день, досліджено й систематизовано такі характерні риси, як: сутність, загальні принципи, характерні та відмінні ознаки основних моделей публічної служби. У цьому контексті варто вказати таких науковців як Л. Прокопенко, О. Оболенський, Н. Липовська, Ю. Ковбасюк, С. Дубенко, Х. Дейнега, М.Багмет та інші. Серед зарубіжних дослідників слід відзначити наступних: Д. Боссарт, Ж. Зіллер, А. Клесс, Ж. Пено.

Незважаючи, на достатню кількість напрацювань з представленої проблематики, зауважимо, що на часі буде аналіз класичних моделей публічної служби, процес їх систематизації. Основним етапом у створенні умов для нової публічної служби в Україні є впровадження систематизованих знань про формування та використання моделей публічної служби в європейському політичному просторі.

**Мета статті** полягає у систематизації і узагальненні різних систем організації державної служби: класичних, змішаних та сучасних, що наявні в європейському політичному просторі.

**Виклад основного матеріалу.** Використання однієї з трьох класичних моделей (кар'єрної, посадової та змішаної) притаманно політичному суспільству Європи. Переважна більшість політичних представників Європейського Союзу будують політичну систему за характерними ознаками кар'єрної моделі. На разі це такі країни, як Франція, Німеччина, Іспанія та Данія.

Представниками посадової моделі є Швеція та Нідерланди. Значного поширення набуває змішана модель організації публічної служби, яка у свою чергу діє в італійському політичному середовищі. Описуючи нове покоління ЄС, звернемо увагу на представників кар'єрної моделі: Болгарія, Кіпр, Словаччина, Словенія та Румунія, що характеризуються схильністю до змішаних моделей, виокремлюються також Латвія, Литва, Польща, Мальта, Угорщина, Чехія, Естонія, щотяжують до посадової моделі.

Варто зауважити, що представники всіх країн європейської спільноти не мають на меті використовувати ту чи іншу модель політичної організації, як взірць. Кожна модель доповнює іншу, або використовує елементи інших систем публічної служби.

Представники центральних органів публічної служби у Франції та представники місцевого самоврядування проходять службу за посадовими принципами, це стосується укладання контракту або угоди. Публічні особи Швеції та Нідерландів, насамперед представники поліції та дипломатичного відділу, обираються за моделлю кадрової служби. Окремим категоріям публічних службовців, які не зовсім відповідають структурі організації тієї чи іншої моделі, не є притаманним відносити себе до змішаної моделі, адже існування деяких посад прописано в законодавчому полі як виняток [3, с. 77].

Специфічними рисами кар'єрної моделі є принцип публічної адміністрації, який наділяє персонал індивідуальними можливостями, представники даної моделі проходять тривалий термін на посаді в одному державному органі. Отримуючи відповідну підготовку, проходячи конкурс, складаючи необхідні іспити

майбутній публічний службовець має на меті рухатись за ієрархічною структурою посад, відображеною у відповідному механізмі проходження служби та впровадження власних кар'єрних амбіцій. Ієрархічна система порядку притаманна кар'єрній моделі, яка дає можливість державному службовцю пройти низку рівнів з початкового до найвищого у визначені строки та терміни. Різний рівень освіти є показником відбору на посади за кар'єрною моделлю.

Таким чином, кар'єрна модель публічної служби характеризується такими ознаками, як: обов'язкове виконання статутних вимог, необхідність у кар'єрному зростанні; нівелювання досвіду роботи в приватному секторі; урахування кар'єрного рівня, вислуги років; відповідна система оплати праці та законодавчо закріплена пенсійна система виходу публічного працівника; регламентований принцип субординації; законодавчо закріплений кодекс щодо поведінки службовця на обраній посаді [3, с. 79].

Посадова модель публічної служби регламентує свої потреби виключно на короткострокових періодах праці публічного службовця. Наймається працівник виключно на конкретну службу з вузьким колом обов'язків, що не стосується номенклатурного відділу, чи будь-якого іншого. Працівник публічної служби не обмежений рамками даної служби, свій професійний потенціал можна використати, як в державному так і приватному секторі. Дозволяється зробити всі кроки для досягнення кар'єрного зростання в обраному колі службових інтересів. На прикладі публічної служби Нідерландів ми можемо бачити, що кар'єрна служба та служба за наймом можуть бути сумісними. Працівник публічної служби робить кар'єрне зростання та працює заміщуючи посади різних приватних рівнів. Відмінна риса в цій моделі публічної служби розкрита у наступній формулі: «просування службовця за наймом є власне його труднощами, що стосується кадрового спрямування, то відповідальність лягає на адміністративний орган публічної служби» [3, с. 83].

Таким чином, специфічними рисами посадової моделі є регламентованість виключно контрактом, обрання на певні посади без цільової, або іншої спеціальної підготовки, дотримання досвіду набутого в приватній сфері, обмеження в кар'єрному зростанні та спеціальному пенсійному забезпеченні. З огляду на вищесказане, можемо констатувати, що посадова модель публічної служби не може мати спеціальний публічний статут для держслужбовців [3, с. 84].

Формування публічної служби в більшості країнах Європи проходило протягом тривалого історичного періоду. Вплив суспільства, національна філософія, менталітет, ідеологія, вірування, традиції – все це є факторами, що визначають засади функціонування державної служби. Однак, різниця історичного розвитку ніяк не вплинула на подібність розвитку у рисах формування систем публічної служби, що сприяє теоретичній характеристиці моделей державної служби країни. Можемо констатувати, що політичне бачення держави сумісне з конкретною моделлю публічної служби, але не виключає поєднання окремих принципів інших моделей публічної служби. На разі, прослідковується тенденція поєднання, синтезу, взаємозбагачення однієї моделі з іншою, а інколи і поглинання.

Можна виокремити ряд факторів, що впливають на формування моделі публічної служби:

- специфічний історичний розвиток політико-правової системи держави;
- особливості правової системи держави (англосаксонська, їй притаманна відсутність уніфікованої системи законів з публічної служби; романо-германська правова система тяжіє до неухильного виконання конституції як основного закону та законодавства);
- форма політичного устрою, державного правління, політичний режим в країні.

Науковцями виділяються регіональні моделі публічної служби (континентальна та англосаксонська). Континентальна модель тяжіє до кар'єрних принципів публічної служби, і керується принципом служіння індивіда протягом життя на державній службі. Працівники в більшості випадків перебувають на посаді майже все професійне життя, тим самим забезпечують вдале кар'єрне зростання. Процес тривалого найму на публічну службу працівника простежується в багатьох країнах Центральної та Західної Європи.

Яскравим представником англосаксонської моделі є Велика Британія. На сьогодні, простежуються тенденції еволюції публічного управління, щодо поєднання, або зближення двох моделей. Науковцями робиться висновок, що ця тенденція повністю може стосуватися еволюції публічної служби в Україні [4, с. 42].

Дослідники відзначають, що романо-германська модель схильна до тенденційного руху уніфікації та кодифікації правових норм. Проходження державної служби за даною моделлю характеризується детальною регламентацією правовими актами, ієрархічністю; основним принципом є відданість державній службі).

Модель представлена у таких країнах, як Німеччина і Франція, ставить за мету орієнтованість на такі фактори, як: замкнутість кар'єри, нематеріальні блага, захищеність у соціальному та індивідуальному становищі. Публічні службовці обираються шляхом конкурсного відбору, при цьому всі кандидати на початку мають рівні права. Якщо говорити про недоліки, то це нівелювання питання мобільності службовців між відомствами.

Корпоративна модель характеризується плідним та тривалим конкурсним відбором, діє принцип «потрібний службовець на вакансію». Дана модель має свою особливість, яка полягає у підписанні контракту з публічним службовцем. Корпоративна модель не використовує такі дефініції як: «ліміт чисельності працівників», «реєстр працюючих осіб», тощо. Керівникові дозволяється приймати рішення щодо ліміту службовців для вирішення поставлених цілей.

Рисами корпоративної моделі можна назвати такі:

- чітка орієнтація на ринок трудових відносин;
- нівелювання питання лімітованого відбору державних службовців для поставленої мети;
- використання принципів корпоративного керування [4, с. 44].

Простежується певна тенденція на зближення організації публічної служби з державним устроєм, яка передбачає розмежування публічної служби в країнах з федеративним та унітарним устроєм. Виходячи з попереднього судження виокремлюють кілька моделей публічної служби, які представлені в країнах Європи: централізована та децентралізована модель.

Характерною рисою централізованої моделі публічної служби є чітка організація, принципи управління та значні повноваження службовців. Уніфікований підхід до оплати служби всім працівникам. Передбачається процес координації всіх справ разом зі швидкими змінами у кадровій системі.

Децентралізована модель передбачає розмитість та розгалуженість основних структурних елементів публічної служби, що у свою чергу суттєво обмежує контрольні повноваження.

Можна виокремити ряд переваг та недоліків окреслених моделей, так для централізованої моделі перевагами є: послідовність у прийнятті засадничих рішень; недоліками – певний консерватизм у прийнятті відповідальності за регіональні особливі рішення. Децентралізована модель має такі особливості, як мобільність та швидкість у прийнятті рішень, відповідальність за виконання своїх обов'язків [5, с. 18 – 19].

Дослідники, які вивчають моделі публічної служби в країнах Західної Європи типологізують їх за певною приналежністю і виокремлюють: закриту модель з керуючими централізованими принципами управління (Франція); закриту модель з децентралізованими принципами управління (Німеччина).

Характеризуючи традиційну модель, зауважимо, що для неї притаманно: орієнтування державної служби виключно на владні інститути; політичні інститути ставляться вище, ніж публічний службовець; обмеження корпоративності та автономних засад. Модель чітко показує поєднання важливих аспектів публічної служби з політичним режимом країни в якій застосовується.

Модернізаційна модель публічної служби відображає державну службу, яка керується виключно суспільними інтересами та запитами. Властива відсутність залежності від політичних принципів. Закладає основи корпоративності та соціального обміну досвідом публічних працівників.

Транзиторна модель – характеризується публічною приналежністю до моделей з відкритою орієнтацією на саму себе. Представники вищих посадових органів мають право на власне бачення вирішення політичних (службових) ситуацій, при цьому цій моделі властиві: формалізм та чиновницькі традиції [6, с. 15].

Модель нової публічної служби (New Public Service) – історично почала формуватися в 1980-х рр., в процесі нового бачення практичного використання такого ресурсу, як «Державний менеджмент нового покоління» (New Public management), початок бере у Великобританії. Публічна служба передбачає постійну підтримку соціуму, більшість принципів взято з приватного сектору, особливістю є те, що управління здійснюється за принципом надання послуг. На разі, більшість країн європейської спільноти керується принципами моделі нової публічної служби.

Запровадження в Україні деяких публічних утворень, таких як: дозвільні офіси, центри надання адміністративних послуг, ради громадських слухань, експертні слухання надає можливість повніше використати основні принципи моделі «Нової публічної служби».

Постмодерністська модель публічної служби (Post – NPS, New Public Service), бере початок з 90-х рр. ХХ ст., коли увага бюрократичної системи тяжіє до публічних службовців. Модель представлена новим категоріальним апаратом: індивідуальні та суспільні цінності, гуманістичний принцип, прозорість, мережеві принципи. Переважаюча більшість прихильників моделі, схильні до думки, про утворення та подальшу діяльність відкритих діалогів між всіма учасниками публічної служби. Суспільство схильне до відкритої співпраці громадян та представників державної служби [2, с. 144 – 145].

Змішана модель публічної служби передбачає наявність низки посад публічних службовців зі спеціально визначеною організацією кар'єрного зростання та доступністю на обрання. Представлена модель Великою Британією, передбачає порядок призначення службовців без конкурсного відбору. Дане трактування законодавчо встановлено в урядових постановках. Зауважимо, що насамперед це стосується вищого керівного

органу Британії, центральних органів влади. Якщо представник вищого урядового органу мусить піти у відставку, то підпорядкований йому чиновницький апарат робить такий самий крок.

Змішана модель проявляється у так званих контрактних відносинах між публічним працівником і державною установою, представництвом муніципальних органів [3, с. 84].

**Висновки.** Характеристику ключових моделей публічної служби в даному дослідженні можна вважати умовною, але практично-значущою для політичних змін в державах, які здійснюють пошук теоретично-обґрунтованої, оптимальної моделі організації публічної служби. Зазначений підхід до опрацювання проблеми оптимальної організації публічної служби підкреслює значущість «нових моделей публічної служби».

Використання європейського досвіду є важливим та передбачає обрання кращої моделі та її впровадження. Серед представлених систем досліджено класичні, змішані моделі (передбачають інтеграційні процеси окремих елементів різних моделей); регіональні моделі (англосаксонська, романо-германська); моделі залежно від державного устрою (централізовані та децентралізовані); «нові моделі організації публічної служби» (модернізаційна, транзиторна, модель нової публічної служби, постмодерністська модель).

Таким чином, характеристика моделей організації публічної служби відображає особливості функціонування державної служби в державах європейської спільноти та може бути корисною для визначення напрямів удосконалення публічного адміністрування в Україні.

### 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., Шабатіна І. Публічна служба в країнах ЄС. *Публічне адміністрування: теорія і практика*. 2009. Вип. 1. С. 76 – 86.
4. Мамчур Г. В. Види і моделі державної служби. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління*. 2014. Вип. 1. С. 41 – 45.
5. Неліпа Д. В. Організаційно-правові засади державної служби в Україні. Київ: Центр учбової літератури, 2012. 367 с.
6. Комаровский В. С. Государственная служба и средства массовой информации. Воронеж: Издательство Воронежского Государственного Университета, 2003. 114 с.