

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
Кафедра публічного управління та адміністрування**

БУГАЙОВА ЯНА АНДРІЇВНА

**ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В ФРН: ДОСВІД ДЛЯ
УКРАЇНИ**

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня
магістра публічного управління

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Основним людським ресурсом національної системи державного управління є державні службовці. Сучасні держави, які досягли високого рівня економічного розвитку і соціального забезпечення і в той же час дотримуються демократичних стандартів, гарантій і прав людини, не могли б забезпечити досягнення цих цілей без послідовного і ефективного розвитку професійної державної служби.

Сьогодні ми повинні закласти основи професійної підготовки та виховання управлінців європейського зразка. Але щоб побудувати ефективну і конкурентоспроможну модель підготовки управлінців, українцям варто досліджувати кращі практики і зупинитися на тій моделі, яка «спрацює» саме в українських реаліях. Прогресивний досвід Федеративної Республіки Німеччина свідчить про те, що ефективна організація державної служби є запорукою успішної реалізації державної політики, оскільки державна служба – це спосіб реалізації функцій соціальної держави шляхом поєднання особистих, групових і державних інтересів.

Державна служба Федеративної Республіки Німеччина (ФРН) відрізняється престижем, досить високою ефективністю, і повагою серед населення. Для адаптації державної служби до умов сучасного світу, які постійно змінюються була обрана тактика «великого якісного стрибка за допомогою маленьких кроків». Серед таких «кроків» можна відзначити децентралізацію цивільної служби, дивергенцію статусу держслужбовців, переорієнтацію державної служби на «клієнтські» відносини з громадянами.

Німецький досвід становлення і розвитку системи державної служби дозволяє зрозуміти основні тенденції реформування найважливішого інституту державного управління; порівняти різні моделі організації державної служби; допомагає побачити як недоліки, так і перспективи розвитку та орієнтуватися на ефективні форми і методи. Застосування німецького досвіду у процесі реформування державної служби України є важливим, оскільки серед країн ЄС з федеративним типом державно-адміністративного управління служба ФРН є найбільш впливовою. Вивчення досвіду організації та реалізації державної служби в ФРН особливо важливе в даний час, коли формування сучасної і продуктивної державної служби України належить до найважливіших напрямків перетворень, що відбувалися в адміністративно-політичній і правовій сферах діяльності держави.

Отже, тема дослідження є актуальною і потребує детального вивчення.

Об'єктом дослідження є процес організації державної служби у ФРН.

Предметом дослідження виступають практичні рекомендації для України щодо застосування німецького досвіду у сфері проходження державної служби.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є визначення особливостей організації державної служби в Федеративній Республіці Німеччина та їх досвід для України.

Окреслена мета зумовлює необхідність вирішення таких **завдань**:

- висвітлити понятійно-категоріальний апарат та теоретичні основи дослідження ДС в ФРН;
- проаналізувати нормативно-правову базу дослідження державної служби ФРН;
- дослідити особливості моделі проходження державної служби у ФРН;
- охарактеризувати освітньо-фахову підготовку управлінських кадрів та основні форми підвищення кваліфікації державних службовців у ФРН;
- розкрити шляхи впровадження кращих практик державної служби у ФРН у процесі реформування державної служби в Україні;
- з'ясувати можливість запобігання та протидії корупційним проявам у системі державної служби України на прикладі ФРН.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження стали як

загальнонаукові, так і міждисциплінарні методи. Діалектичний метод пізнання дозволив розглядати державну службу ФРН в її розвитку, через звернення до її глибинної сутності, сформулювати ключові закономірності існування, що визначають основні ознаки, загальні для будь-яких її різновидів. Іншими конкретними прийомами і способами логічного методу, застосованими автором у магістерській роботі, послужили метод синтезу, аналізу, дедукції, індукції, історичного підходу, узагальнення, формалізації та ін. Методологічний підхід до оцінки динаміки розвитку державної служби у ФРН будується на зборі та аналізі кількісних даних, що характеризують цей процес.

Магістерська робота побудована на принципах об'єктивізму, історизму та багатофакторності. За допомогою принципу об'єктивізму автором було легше сприймати інформацію та обробляти її; завдяки принципу історизму можна простежити процес формування державної служби ФРН; принцип багатофакторності допоміг зібрати усі чинники та фактори, які впливали на розвиток німецької державної служби.

Статистичний метод покладений в основу аналізу джерельного матеріалу довідкового і статистичного характеру. В основі дослідження покладений принцип об'єктивного вивчення джерел, літератури, документальної бази та історичних фактів.

Використання емпіричних методів стало запорукою наукової об'єктивності та достовірності результатів дослідження. За допомогою нормативного методу автор зміг працювати з документальними джерелами, зокрема офіційними документами урядів ФРН та України..

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що це є самостійна наукова праця у сфері публічного управління та адміністрування, в якому автором отримано науково-обґрунтовані результати, що полягають у: детальному висвітленні понятійно-категоріального апарату та теоретичних основих дослідження державної служби в ФРН; аналізі нормативно-правової бази дослідження державної служби ФРН; дослідженні особливостей моделі проходження державної служби у ФРН; характеристисці освітньо-фахової підготовки управлінських кадрів та основних форм підвищення кваліфікації державних службовців у ФРН; розкритті шляхів впровадження кращих практик державної служби у ФРН у процесі реформування державної служби в Україні та з'ясуванні можливостей запобігання та протидії корупційним проявам у системі державної служби України на прикладі ФРН.

Практичне значення одержаних результатів. Положення і висновки дослідження можуть бути використані в наукових та навчальних цілях, і безпосередньо адресовано викладачам, студентам та аспірантам гуманітарних факультетів, а отримані результати дослідження можуть використовуватися в навчальних цілях студентами, викладачами, фахівцями з публічного управління та адміністрування. Зібраний автором матеріал надасть можливість подальшого використання отриманих даних студентами в науково-дослідницьких та навчальних цілях, зокрема при вивченні курсів «Державна служба», «Публічна служба», «Організація діяльності державного службовця», «Публічне управління та адміністрування» тощо.

Структура роботи зумовлена її метою та завданнями і складається із списку умовних скорочень, вступу, трьох розділів, семи підрозділів, висновків, списку використаних джерел (68 найменувань українською, російською, німецькою та англійською мовами). Загальний обсяг роботи становить 86 сторінок, з яких 77 – основний текст.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано актуальність теми, сформульовано мету та основні завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, висвітлено наукову новизну і практичне значення виконаної роботи.

У першому розділі «Теоретико-методологічні засади дослідження державної

служби в ФРН» охарактеризовано стан наукової розробки теми та розкрито поняття та сутність державної служби у ФРН, охарактеризовано нормативно-правову базу дослідження.

Підрозділ 1.1. «Понятійно-категоріальний апарат та теоретичні основи дослідження державної служби в ФРН» присвячений аналізу стану наукової розробки проблеми та визначенню основних категорій дослідження.

Теоретичні аспекти дослідження сприяють з'ясуванню сутності розглянутих понять, тим більше що вони закріплюються в правових нормах і несуть важливе юридично значиме смислове навантаження. Розглядаються такі поняття, як «державна служба», «публічна служба», «державне управління», «чиновник».

«Державна служба» – поняття, яке після Другої світової війни було витіснене у ФРН поняттям «публічна служба». Сьогодні «публічна служба» в функціональному плані розуміється як діяльність з метою виконання загальнодержавних завдань управління. В інституціональному плані під нею мається на увазі певне коло осіб і посад, виконання публічних функцій яких становить зміст їх діяльності. В юридичному плані публічна служба охоплює правове регулювання особливих публічно-правових відносин, які поділяються на дві основні групи: відносини з чиновниками і відносини з найманими особами – службовцями і робітниками державних установ. При цьому визначальним для поняття «державна служба» є правова форма організації роботодавця.

У підрозділі 1.2. «Нормативно-правова база дослідження державної служби ФРН» розкрито законодавчу базу, якою керується державна служба у ФРН.

Проаналізовано основний закон ФРН, що закріплює основи, на яких будується законодавство про державну службу. Федерація володіє винятковою законодавчою компетенцією з питань правового становища осіб, які перебувають на службі Федерації і корпорацій публічного права, підпорядкованих Федерації. Конституція ФРН закріплює низку вихідних засад, які надають регулятивний вплив на відносини, що виникають у зв'язку з організацією та функціонуванням державної служби. Встановлення системи правових джерел державної служби, визначення ролі і перспектив тих чи інших джерел права в регулюванні державно-службових відносинах відповідає завданню реформування німецької державної служби в напрямку забезпечення її єдиних правових основ, цілісності правового регулювання.

У другому розділі «Загальна характеристика систем підготовки державних службовців у ФРН» охарактеризовано особливості в процесі підготовки державних службовців, а саме моделі її проходження, освітню підготовку управлінців та основні способи підвищення кваліфікації державних службовців у ФРН.

У підрозділі 2.1. «Особливості моделі проходження державної служби в ФРН» визначено, що особливу групу публічних службовців в ФРН становлять політичні і почесні службовці. До першої групи належать ті, хто приходить і йде зі своїх постів разом з урядом або окремим міністром. До другої – ті, які призначаються на почесні посади без оплати і права претендувати на особливе соціальне забезпечення. Для сучасної ФРН характерне тісне взаємопроникнення і переплетення політичної та адміністративної сфер. Це знайшло своє відображення в Законі про публічну службу, згідно з яким чиновники мають право брати участь в діяльності політичних партій і домагатися парламентської кар'єри.

З'ясовано, що державна служба в ФРН досить престижна. Зайняти вакансію держслужбовця вкрай складно. Особа, яка отримала таку посаду, беззастережно дотримується всіх покладених на неї правил, обов'язків і обмежень. Але за це держава зобов'язується захищати і заохочувати своїх чиновників, створити їм умови для гідного проживання.

У підрозділі 2.2. «Освітньо-фахова підготовка управлінських кадрів у ФРН» висвітлено систему розвитку кар'єри, яка відображає можливі шляхи розвитку кар'єри

держслужбовця у ФРН. Конкретний напрямок кар'єри визначається правилами структури кар'єри, іспитом і освітою, які приймають форму розпорядження. Це розпорядження визначає вимоги щодо прийому, процедуру відбору, освітній процес в підготовчій службі, процедуру проведення кар'єрного іспиту і послідовність етапів протягом всієї кар'єри. Просування по службі строго регламентується законами і засноване на двох принципах: підвищення кваліфікації та поступового просування. У ФРН підготовка чиновників підвищеного рангу здійснюється розгалуженою мережею т. зв. вищих професійних шкіл державного управління. Поряд з відповідною вищою школою Федерації працюють аналогічні школи в федеральних землях. Крім того, спеціальні навчальні заклади та навчальні центри мають деякі відомства, які займаються також і підвищенням кваліфікації чиновників. Умовою прийому до вищої професійної школи є надходження на державної служби.

У підрозділі 2.3. «Основні форми підвищення кваліфікації державних службовців у ФРН» з'ясовано, курси підвищення кваліфікації щороку проходять понад 10 тисяч осіб, а отже, підготовка і перепідготовка держслужбовців в ФРН є складним алгоритмом процесу навчання. Держслужбовці ФРН мають велику потребу в підвищенні кваліфікації; перевагу вони віддають підвищенню професійної кваліфікації, але не меншого значення вони надають набуттю знань і навичок, які виходять за рамки професійних. що в багатьох азійських країнах законодавство допускає відкликання представників парламенту. Однак право на відкликання мають самі члени парламенту (або палати парламенту), а не населення країни.

У третьому розділі «Практичні рекомендації для України щодо застосування німецького досвіду у сфері проходження державної служби» досліджено шляхи впровадження кращих практик державної служби в Німеччині в Україні, визначено необхідні дії задля запобігання та протидії корупційним проявам у системі державної служби України, розглядаючи приклад ФРН.

У підрозділі 3.1. «Шляхи впровадження кращих практик державної служби в Німеччині у процесі реформування державної служби в Україні» визначено, що у європейських державах втілюється політика безперервної підготовки та підвищення кваліфікації кадрів, вона спрямована на пошук найкращої мотивації та найбільшої ефективності. Водночас очевидно, що механічно переносити досвід організації навчання та підвищення кваліфікації державних службовців у зарубіжних країнах на систему, що існує в Україні, неможливо. Він потребує осмислення й певної адаптації.

Крім того, під час реформування державної служби порушується низка питань, а саме: удосконалення набору кадрів на державну службу, формування ефективної комунікації в державному управлінні тощо. Водночас дещо осторонь залишається питання майбутньої співпраці та комунікації в межах існуючих норм та стандартів діяльності державної служби країн-членів ЄС з огляду на мовну політику об'єднаної Європи.

У підрозділі 3.2. «Запобігання та протидія корупційним проявам у системі державної служби України на прикладі ФРН» доведено, що антикорупційна політика в сфері державної служби на прикладі ФРН повинна стати складовою частиною державної політики України. Однак цілком очевидно, що викоринити корупцію лише залякуванням або репресією практично неможливо. В першу чергу необхідно проведення ефективних економічних, політичних і соціальних реформ. Антикорупційна політика зобов'язана стати постійною частиною державної політики. Практично це означає, що необхідно невідкладно розробити і запустити антикорупційну програму, яка повинна перерости в постійно діючу систему обмеження корупції. Розробка і реалізація таких системних підходів повинні базуватися на точному розумінні природи корупції, на аналізі причин невдач боротьби з нею, усвідомленні існуючих передумов і обмежень; на ясних і продуктивних принципах.

ВИСНОВКИ

У **висновках** узагальнено головні результати магістерського дослідження.

Результати проведеного дослідження дають змогу зробити наступні висновки та рекомендації:

1. Науковий аналіз державної служби немислимий без визначення її сутності. Поняття «державна служба» етимологічно походить від понять «служба» і «державний». Однак в кожній окремій державі на різних етапах його розвитку в залежності від конкретно-історичних умов застосовуються ті чи інші поняття, що відображають сутність державної служби.

Державна служба як соціальний інститут розглядається як сукупність правил, принципів, норм, установок, що регулюють різні форми людської діяльності. Державна служба як правовий інститут є сукупністю юридичних норм, які регулюють становлення, організацію та функціонування держорганів, їх діяльність у сфері реалізації законів, а також особистий правовий статус службовців. «Державна служба» – поняття, яке після Другої світової війни було витіснене у ФРН поняттям «публічна служба».

У ФРН сьогодні не існує поняття «державна служба». Термін «публічна служба» з'явився після Першої світової війни, і міцно закріпився у словниках німецьких політологів. У функціональному плані «публічна служба» – це діяльність з метою виконання суспільних завдань управління. В інституціональному плані – це певне коло осіб, для яких виконання публічних справ становить професійну діяльність.

У ФРН чиновник – це особа, яка знаходиться в особливих службових відносинах з державою (землею), причому ці відносини характеризуються виконанням публічно-правових функцій і пов'язують чиновника з державою відношенням вірності і довіри з боку держави, тобто його наділено особливими владними публічно-правовими повноваженнями, що ґрунтуються на відповідних принципах державного управління.

2. Державна служба ФРН регулюється багатьма законами, основними серед них є Конституція ФРН від 23 травня 1949 р., Федеральний закон про чиновника в редакції 1971 р., Загальний закон про правове становище держслужбовців від 1 липня 1957 р., Закон про федеральних службовців від 14 липня 1953 р.; Положення про проходження ДС в федерації від 15 листопада 1978 р.; Закон про забезпечення ДС від 24 серпня 1976 р.; Статут Федерального дисциплінарного права від 20 липня 1967 р.; Закон про оклади федеральних службовців від 27 липня 1957 р., Федеральний закон про держслужбовців (від 27 лютого 1985 р.), Федеральний закон про правове становище чиновників (від 27 лютого 1985 р.).

Система державної служби ФРН характеризується діяльністю з метою виконання загальнодержавних завдань управління. У неї включаються держслужбовці (чиновники), службовці і робітники. Основний Закон встановлює чотири рівні посад публічної служби: нижчий (проста служба), середній (середня служба), підвищений (відповідальна служба) і вищий (вища служба). Публічним службовцем (чиновником) в межах кожного рівня присвоюються ранги, всього їх 16. Відповідно до Закону 1985 р. публічна служба у ФРН охоплює правове регулювання особливих публічно-правових відносин, які поділяються на дві основні групи: відносини з чиновниками і відносини з найманими особами – службовцями і робітниками державних установ.

3. У ФРН, де склалася власна модель державної служби, також використовується поняття публічної служби як діяльності з метою виконання загальнодержавних завдань управління. Дослідники виділяють три види публічної служби ФРН: чиновників, службовців і робітників державних установ. При цьому чиновницька служба є її особливою ланкою.

Чиновницька служба у ФРН не є власне управлінською службою, оскільки поряд зі службовцями держапарату її здійснюють також судді, вчителі, викладачі вищої школи, службовці бундесверу, працівники пошти, залізниці, державних банків та деякі інші.

Важливою відмінною рисою формування і розуміння чиновницької служби ФРН є проголошення її місіонерського характеру. Чиновник не просто працює, він виконує місію, як слуга, орган, представник держави, його ідеї. Його статус визначається спеціальними законодавчими актами – федеральним законом про чиновника, федеральним дисциплінарним статутом, федеральним законом про оплату праці чиновників, постановою про просування по службі і т.д. Усі чиновники знаходяться під особливим захистом держави і зі свого боку пов'язані зобов'язанням лояльного ставлення до нього, визнання і захисту існуючого конституційного ладу. З огляду на це, з одного боку, формується шанобливе ставлення до державної служби з боку суспільства, а з іншого – чиновник розцінює своє перебування на ній як особливу честь, яка формується з поваги до своєї персони, займаної нею посади, до здійснюваних ним важливих державних функцій. У цьому сенсі державна служба ФРН виступає зразком взаємодії громадських, державних та особистих інтересів.

4. У ФРН функціонує низка закладів, які готують фахівців для роботи на державній службі. Головними серед них є Федеральна академія державного управління Міністерства внутрішніх справ, Федеральна вища школа державного і муніципального управління і відповідні земельні вищі школи, Вища школа управління та права та ін. Німецькі чиновники можуть потрапити на державну службу, тільки склавши іспит, який є одним з конкурентних способів відбору кадрів, і має на меті збільшення кількості талановитих людей на адміністративних посадах. До речі, зарахування громадян в штати адміністративних органів теж відбувається шляхом екзаменаційного відбору. Претенденти на державну посаду здають усні та письмові іспити, за результатами яких проводиться зарахування. Прийняті на роботу держслужбовці повинні витримати випробувальний термін, протягом якого вони проходять обов'язкову підготовку і підвищення кваліфікації.

Характерна особливість німецької державної служби – інститути досить тривалої підготовчої служби та подальшого випробувального терміну. Правда, допускається зарахування часу підготовчої служби в випробувальний термін. Підготовча служба нижчого рівня триває 6 місяців, випробувальний термін – 1 рік і може бути продовжений. Підготовча служба для середнього рівня триває не менше 1 року. Після проходження підготовчої служби здається посадовий іспит. До служби середнього рівня допускаються і службовці попереднього рівня, якщо вони за своїми особистими якостями і результатами роботи довели свою придатність до заняття нової посади.

5. Державна служба ФРН як федеративної держави ґрунтується на принципі єдності, забезпечується загальною для всіх рівнів системи звань і чинів, загальними правилами проходження служби, переліком прав, обов'язків, обмежень і гарантій, пенсійного забезпечення та оплати праці. Для ФРН характерна єдність прав і обов'язків держслужбовців при регламентації службово-правових відносин. Держслужбовці мають право на державне забезпечення і захист, на службові найменування, які встановлюються Президентом або уповноваженими особами, на надання державою звань і наукових ступенів. Орієнтація України на реформування системи державної служби на прикладі ФРН має ґрунтуватися на запозиченні вищевказаних особливостей.

Сьогодні, практика впровадження німецького досвіду системи навчання та підвищення кваліфікації в діяльність українських органів держвлади вже має досить сприятливий характер, хоча і застосовується далеко не у всіх держструктурах і тягне за собою певні витрати. Але позитивних моментів, як показує практика, набагато більше, ніж негативних. Комп'ютеризація установ, а також впровадження інтерактивних форм навчання дозволяють державним цивільним службовцям відразу використовувати отриманий пакет знань на практиці.

З метою проведення більш повної модернізації системи підвищення кваліфікації чиновників, необхідно виконати таке: 1) чітко визначати і регламентувати в нормативно-правових актах комплекс інструментів навчання; 2) систематично вдосконалювати законодавчу, нормативно-правову базу, в тому числі стандарти навчання; 3) здійснювати

впровадження інноваційних проектів з організації навчання держслужбовців; 4) розробити додатковий комплекс критеріїв оцінки співробітників за підсумками навчання.

6. Для запобігання та протидії корупційним проявам у системі державної служби України на прикладі ФРН та вирішення цієї проблеми від органів влади потрібна політична воля боротися з корупцією, законодавче забезпечення цієї боротьби і неухильне виконання прийнятих законодавчих актів. Крім цього, необхідна готовність влади стати прозорою перед суспільством, допускати можливість громадської участі та взаємодіяти з бізнесовими структурами як з партнерами. Звичайно, ця система зустрине опір на різних рівнях урядової ієрархії. Тому в першу чергу для подолання цієї кризи потрібно реформування кадрової політики держави.

Головне у цій справі – прийняття і неухильне виконання жорстких процедур, які чітко регламентували б прийняття рішень з ключових економічних питань і не допускали б неформального впливу на ці рішення чиновників. Принципово важливо об'єднати всі гроші держави єдиним управлінням. Для цього треба поставити кошти всіх позабюджетних фондів під контроль уряду. Необхідно провести глибоку реструктуризацію всього апарату державного управління, відсікаючи непотрібні ланки. Кожне питання має перебувати у виключній компетенції одного відомства, але при цьому не повинно виникати управлінського «вакууму».

АНОТАЦІЇ

Бугайова Я.А. Організація державної служби в ФРН: досвід для України. – На правах рукопису.

Магістерську роботу присвячено організації державної служби у ФРН, розкриттю теоретичних та практичних аспектів її функціонування. Розкрито категоріальний апарат дослідження та охарактеризовано нормативно-правову базу державної служби у ФРН. Визначено специфіку моделей проходження державної служби, нюанси освітньої підготовки управлінських кадрів та охарактеризовано основні форми підвищення кваліфікації державних службовців ФРН. Також у роботі визначено шляхи впровадження кращих практик державної служби в Німеччині у процесі реформування державної служби в Україні та зазначені практичні рекомендації щодо запобігання та протидії корупції у системі державної служби в Україні на прикладі ФРН.

Ключові слова: державна служба, ФРН, реформування державної служби, підвищення кваліфікації державних службовців, підготовча служба, публічна служба.

Buhayova Y.A. Civil service organization in FRG: experience for Ukraine. – On rights for a manuscript.

The master's thesis is devoted to the civil service organization in FRG, revealing of theoretic and practical aspects of its functioning. It shows categories of research and describes law regulations of civil and public service in FGR. Thesis determines specificity of passing public service models, nuances of educational training of managerial staff and describes the main forms of training of civil servants in FGR. Also this research provides a reformation of civil service in Ukraine and the practical recommendations are given for preventing and combating corruption in the civil service system in Ukraine by example of FGR.

Keywords: civil service, FRG, public service reforming, training of public servants, preparatory service, public service.