

УДК 35

DOI: 10.31732/2663-2209-2021-63-88-93

ПОРІВНЯННЯ ФУНДАМЕНТАЛЬНИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБ НІМЕЧЧИНИ, ВЕЛИКОБРИТАНІЇ ТА УКРАЇНИ

Подольчак Н.Ю.¹, Цигилик Н.В.²

¹ д.е.н., професор, завідувач кафедри адміністративного та фінансового менеджменту, Національний університет «Львівська політехніка», м. Львів, Україна, e-mail: Nazar_podolchak@yahoo.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0284-9601>

² к.т.н., асистент кафедри адміністративного та фінансового менеджменту, Національний університет «Львівська політехніка», м. Львів, Україна, e-mail: Natalia.V.Tsyhylyk@lpnu.ua ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7038-380X>

COMPARISON OF FUNDAMENTAL PRINCIPLES OF CIVIL SERVICES OF GERMANY, GREAT BRITAIN AND UKRAINE

Podolchak Nazar¹, Tsygylyk Nataliia²

¹ Doctor of sciences (Economics), professor, head of administrative and financial management department, Lviv Polytechnic National University, Lviv, Ukraine, e-mail: Nazar_podolchak@yahoo.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0284-9601>

² PhD (Technical), assistant of administrative and financial management department, Lviv Polytechnic National University, Lviv, Ukraine, e-mail: Natalia.V.Tsyhylyk@lpnu.ua, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7038-380X>

Анотація. Одним із вирішальних факторів ефективно організованої роботи державної служби є вірний вибір основних принципів її діяльності. Оскільки Україна знаходиться на шляху поступу до ЄС, та зважаючи на успішний досвід європейських країн у цій сфері – у статті детально проаналізовано основні засади діяльності державних служб Німеччини, Великобританії та України. При цьому Німеччина обрана як країна-лідер ЄС, а Великобританія – як країна, яка вийшла з ЄС, проте продовжує успішно розвиватися і забезпечувати високий рівень життя своїх громадян. Встановлено, що моделі державних служб Німеччини, Великобританії та України різняться між собою. Показано, що українська модель державної служби знаходиться у проміжному положенні між німецькою та великобританською моделями, фактично – це їх мікс. Про це свідчить кількість державних службовців відповідних рівнів та вертикальна організаційна структура державної служби. Розраховано, що у 2020 р. на 1 державного службовця припадало: у Німеччині – 164,6 осіб; у Великобританії – 156,7 осіб; в Україні – 171,2 осіб. Встановлено ключові особливості ефективного функціонування державних служб Німеччини та Великобританії. Зокрема, для державної служби Німеччини – наявність загальної системи знань та правил для всіх рівнів та чітко прописаної компетенції державних службовців. Для Великобританії – наявність чітких критеріїв оцінки компетентності держслужбовців. Для України – посилений контроль зі сторони громадськості. Проаналізовано кількісний розподіл державних службовців за рівнями у Німеччині, Великобританії та Україні. Слід зазначити, що у всіх моделях кількість державних службовців найнижчих рівнів знаходиться в межах 60-75%. З використанням факторного аналізу за методом ланцюгових підстановок виокремлено основні складові моделі державної служби, які акумулюватимуть поступ України до ЄС. При цьому, вони підвищать ефективність роботи державної служби загалом. Зокрема, для акумуляції поступу України до ЄС необхідно: підвищити професійність державних службовців, їх ефективність, а також зменшити кількісний склад до показника 155 осіб населення на одного державного службовця.

Ключові слова: державна служба, державний службовець, ефективність державної служби, кількісний склад державної служби, модель державної служби, структура державної служби
Формули: 0; рис.: 1; табл.: 1, бібл.: 16

Annotation. One of the decisive factors in the effectively organized work of the civil service is the correct choice of the basic principles of its activity. As Ukraine is on the path of accession to the EU, and given the successful experience of European countries in this area - the article analyzes in detail the basic principles of civil service in Germany, Britain and Ukraine. At the same time, Germany was chosen as the leading country of the EU, and the United Kingdom - as a country that left the EU, but continues to develop successfully and ensure a high standard of living for its citizens. It is established that the models of civil services in Germany, Great Britain and Ukraine differ from each other. It is shown that the Ukrainian model of civil service is in an intermediate position between the German and British models,

in fact - this is their mix. This is evidenced by the number of civil servants at the appropriate levels and the vertical organizational structure of the civil service. It is estimated that in 2020 there were 16 civil servants per 1 civil servant in Germany; in Great Britain - 156.7 people; in Ukraine - 171.2 people. The key features of the effective functioning of the civil services of Germany and Great Britain have been identified. In particular, for the German civil service - the existence of a common system of knowledge and rules for all levels and clearly defined competence of civil servants. For the United Kingdom, there are clear criteria for assessing the competence of civil servants. For Ukraine - enhanced public control. The quantitative distribution of civil servants by levels in Germany, Great Britain and Ukraine is analyzed. It should be noted that in all models the number of civil servants of the lowest levels is in the range of 60-75%. Using the factor analysis by the method of chain substitutions, the main components of the civil service models that will accumulate Ukraine's progress to the EU have been identified. At the same time, they will increase the efficiency of the civil service in general. In particular, in order to accumulate Ukraine's progress in the EU, it is necessary to: increase the professionalism of civil servants, their efficiency, as well as reduce the number of employees to 155 per capita.

Key words: *civil service, civil servant, efficiency of civil service, quantitative composition of civil service, model of civil service, structure of civil service.*

Formulas: 0; fig.: 1; tabl.: 1; bibl.: 16

Постановка проблеми. Ефективно організована діяльність державної служби – одна із основ успішної діяльності держави. Доволі часто зустрічаються ситуації, коли ефективність роботи державного службовця, а, отже, і державної служби загалом знижується внаслідок не вірно:

- встановлених вертикальних та горизонтальних зв'язків між елементами організаційної структури, які суттєво ускладнюють комунікаційний процес;
- наявності дублюючих елементів в організаційній структурі;
- розподілених функціональних обов'язків внаслідок великої кількості державних службовців [1].

Зазвичай такі помилки допускає керівництво держави, яка ще перебуває на стадії становлення та знаходиться на шляху поступу до Європейського Союзу (ЄС). Україна впевнено крокує до ЄС і, як наслідок, пришвидшеними темпами згідно з моделями держслужб провідних держав удосконалює роботу службовців та організаційні підходи щодо державної служби загалом. Для цього у 2011 р. Указом Президента України № 769 від 18 липня 2011 року була реорганізована Голодержслужба України та створене Національне агенство з питань державної служби (НАДС). У 2016 р. делегація НАДС відвідала Німеччину з метою перейняття досвіду. Результати були використані в укладанні Стратегії розвитку на 2016-2020 рр. та схвалені Кабінетом Міністрів України. Позитивні результати

такого кроку сьогодні є очевидні, проте не достатні для забезпечення високого рівня ефективності. Тому необхідно чітко виокремити основні складові, у моделях провідних країн світу, які будуть акумулювати процес. Для цього необхідно провести кількісне та якісне порівняння фундаментальних засад діяльності державної служби України, Німеччини – країни-лідера ЄС та Великобританії – країни з високим рівнем життя, яка згідно з волею своїх громадян вийшла з ЄС і продовжила успішно свій шлях далі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Порівняльний аналіз організації державних служб Німеччини та України проводили ціла низка дослідників. Гейвах П. розглянув загальні підходи до організаційної структури державної служби Німеччини та акцентував увагу на питаннях соціального захисту [2]. Проте не було наведено відповідних кількісних показників, а аналіз був здійснений поверхнево. Кришень О. висвітлила питання досвіду використання підходів моделі державної служби Німеччини в Україні, проте навела виключно якісний опис інновацій, які були включені у закон України «Про державну службу» [3]. Витко Т. розглянула питання особливостей реформування державного управління, акцентуючи увагу на модернізації та управління персоналом, проте не висвітлила питання її джерел [5]. О.Горбань, О.Дрозд, В.Бас, провели порівняльне дослідження державних служб Німеччини та України, проте також

не вивчили кількісні показники [4, 5]. Серед закордонних вчених найбільш ґрунтовно питання структурування державної служби Німеччини вивчали Jann W. та Veit S. [10]. Проте, у своїх дослідженнях вони не проводили порівняння із Україною.

М. Орлів вивчала питання основних завдань та особливостей розвитку державної служби Великобританії не приймаючи до уваги фундаментальні засади її діяльності [9]. R.Parry із закордонних дослідників найбільш ґрунтовно вивчив структуру, переваги та недоліки державної служби Великобританії [10]. Проте, без проведення порівняння основ державних служб Великобританії та України - цей опис не може бути використаний у наступних дослідженнях.

Класифікацію моделей державних служб у своїх працях досліджували Є.Грайнер, Ю.Ковбасюк, Д.Неліпа, А.Орсарієв, Н.Роло, Л.Стельмашук, М.Стенлі, О.Хорошенюк та інші. Проте, всі проведені дослідження вивчали лише певну сторону проблеми, упускаючи при цьому питання комплексної взаємодії окремих чинників.

З огляду на сказане вище є актуальним проведення якісного та кількісного порівняльного аналізу фундаментальних засад діяльності державних служб Німеччини, Великобританії та України є актуальним. Адже на основі цього будуть встановлені їх ключові особливості та розроблено рекомендації для підвищення ефективності діяльності державної служби України.

Формування цілей статті. Основною ціллю статті є кількісне та якісне порівняння фундаментальних засад діяльності, а також моделей державних служб Німеччини, Великобританії та України для виокремлення основних складових, які акумулюватимуть поступ України до ЄС.

Для досягнення цілей статті були використані такі методи дослідження:

- загальні теоретичні методи дослідження (аналізу, синтезу, конкретизації, узагальнення, аналогії) для

проведення науково обґрунтованого порівняння фундаментальних засад діяльності державних служб Німеччини, Великобританії та України;

- факторний аналіз для виокремлення основних складових за методом ланцюгових підстановок, які акумулюватимуть поступ України до ЄС.

Для проведення аналізу фундаментальних засад діяльності державних служб Німеччини, Великобританії та України було використано дані служб статистики та відповідних організацій цих країн [11-16].

Викладення основного матеріалу дослідження. Моделі державної служби Великобританії, Німеччини та України різняться між собою (табл. 1). Це зумовлено історично складеними відносинами між державою та суспільством.

Як видно з табл. 1 модель державної служби України – мікс моделей державних служб Німеччини та Великобританії. При цьому для розвитку професійних здібностей основою виступає модель державної служби Німеччини, а для просування кар'єрними сходами – модель державної служби Великобританії. За даними служб статистики відповідних країн у 2020 р. на 1 державного службовця припадало: у Німеччині – 164,6 осіб; у Великобританії – 156,7 осіб; в Україні – 171,2 осіб. На рис. 1 наведено їх відповідний розподіл за рівнями.

З кількісного аналізу розподілу державних службовців за рівнями випливає, що українська модель державної служби також знаходиться у проміжному положенні між німецькою та великобританською моделями. Про це свідчить кількість державних службовців відповідних рівнів та вертикальна організаційна структура державної служби. Слід зауважити, що у всіх моделях кількість державних службовців найнижчих рівнів знаходиться в межах 60-75%.

За результатами проведеного факторного аналізу вибірки основних рис моделей державних служб Німеччини та

Великобританії встановлено, що основними складовими, які акумулюватимуть поступ України до ЄС буде:

- підвищення професійності державних службовців.

- підвищення ефективності державних службовців.

- зменшення кількості державних службовців до показника 155 осіб населення на одного державного службовця.

Таблиця 1

Особливості моделей державних служб Німеччини, Великобританії та України

Особливості моделі державної служби	Країна		
	Німеччина	Великобританія	Україна
Тип моделі	континентальна («закрита»); ро-мано-германська; децентралізована; конвергентна модель «розриву спадковості»	англо-саксонська («відкри-та»); англо-саксонська; від-носно децентралізована; суперконвергентна модель	гібридна модель; «добросесна публічна служба»
До державних службовців відносяться службовці	публічного сектору, місцевих органів влади, охорони здоров'я, та системи освіти.	внутрішньої громадянської та дипломатичної служб - працівники міністерств (департаментів) і центральних відомств, які отримують заробітну плату з державних коштів та виконують відповідні завдання та функції.	які працюють в органі державної влади, державному органі або апараті, одержують заробітну плату з бюджетних коштів та виконують відповідні завдання та функції.
Поділ на рівні	державні службовці (виконавча гілка влади) та службовці (здійснюють діяльність в державному секторі економіки або в сфері надання державних послуг, які фінансуються за рахунок державного бюджету) 4 рівні – нижчий (2-5); середній (6-9); високий (10-15); найвищий (16-19).	адміністративний службовець/адміністративний асистент (АО/АА); виконавчий директор (ЕО); старший керівник / вищий керівник (СЕО / НЕО); 6 та 7 класи державних службовців (G6&7) ; вища державна служба (SCS).	категорія "В", - 6, 7, 8, 9 ранг; категорія «Б» - 3, 4, 5, 6 ранг; категорія "А" - 1, 2, 3 ранг
Ключові особливості	для всіх рівнів система звань та рангів є загальною, а правила – єдиними. Компетенція кожного рівня управління нормативно передбачена.	чіткі критерії оцінки компетентності держслужбовців.	посилений контроль зі сторони громадськості
Просування по службі	кар'єрне з трьома видами правового статусу та зі з задачею двох державних іспитів, (для осіб, які пройшли теоретичну підготовку та стажування у федеральних або земельних органах управління)	конкурсне з трьома етапами: письмовою роботою; тестами та інтерв'ю; очна співбесіда. Призначення державних службовців найвищих рангів затверджується урядом.	кар'єрне за результатами конкурсу.
Підвищення кваліфікації	обов'язкове постійне навчання з використанням блочно-модульних програм.	обов'язкове професійне навчання	обов'язкове професійне навчання

Примітка: Сформовано авторами

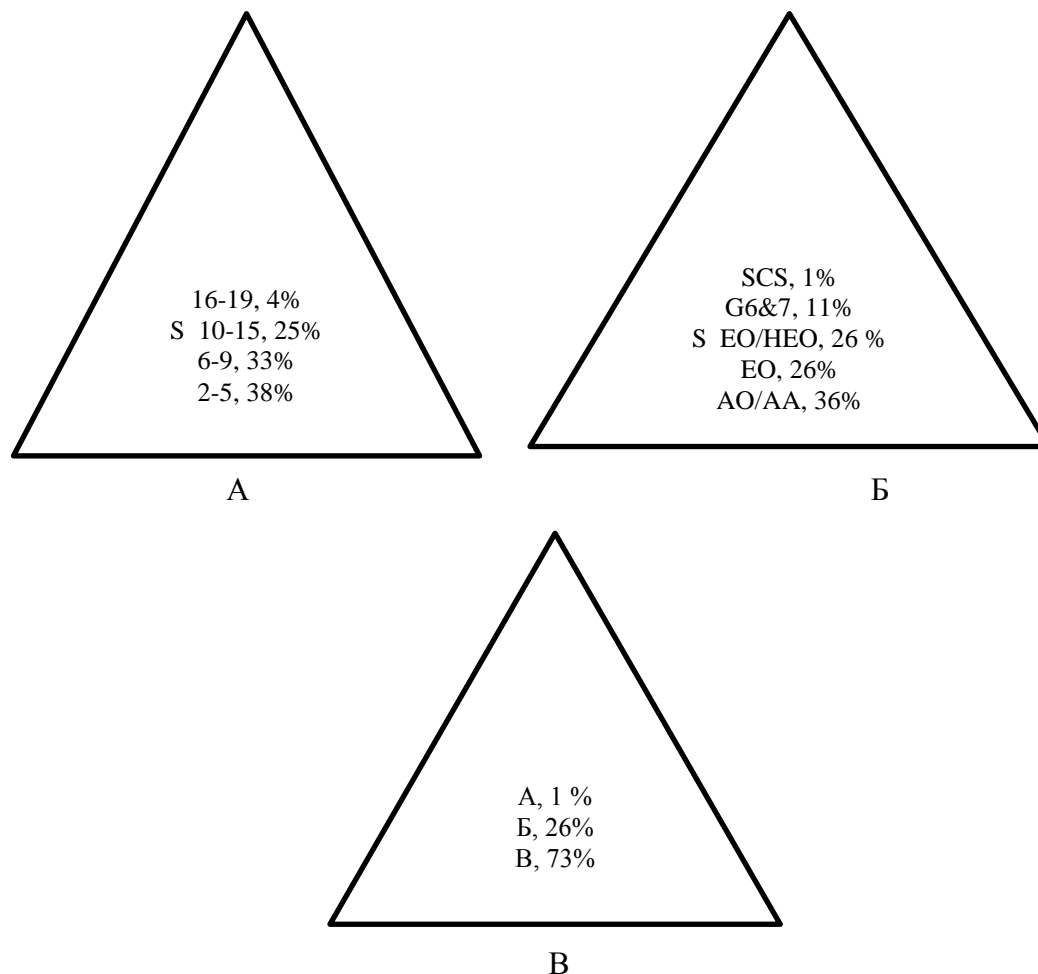


Рис. 1. Кількісний розподіл державних службовців за рівнями (станом на 2020 р.): а – у Німеччині; б – у Великобританії; в – в Україні

Примітка: Сформовано авторами

Висновки. Встановлено, що модель державної служби України – мікс моделей державних служб Німеччини та Великобританії. Для акумуляції поступу до ЄС необхідно: підвищити професійність державних службовців, їх ефективність, а також зменшити кількісний склад до показника 155 осіб населення на одного державного службовця. Слід зазначити, що ці заходи не тільки пришвидшать поступ України до ЄС, але й підвищать ефективність роботи державної служби.

Література:

1. Державна служба: підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова редкол.) та ін. Київ: Одеса : НАДУ. 2012. Т. 1. 372 с.

2. Гейвах П. Порівняльний аналіз організації державної служби Німеччини, Австрії та України. *ДРІДУ НАДУ*. 2012. №1. С. 163–172.

3. Кришень О.В. Теоретико-методологічні аспекти регіональної соціальної політики в період сучасних трансформацій: дис. ... канд. наук з держ. управл.: 25.00.01. Дніпро, 2020. 241 с.

4. Про державну службу : Закон України прийнятий 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. С. 43.

5. Витко Т. Ю. Державний службовець в умовах реформування державного управління в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6. № 3. С. 39-47.

6. Drozd O. Civil Service Pattern in Germany and Ukraine: A Comparative Aspect. *JARLE*. 2017. URL: <https://journals.aserspublishing.eu/jarle/article/view/1703>.

7. Horban O., Bass V., Drozd O. Administrative-legal bases of functioning of the civil service:

comparative-legal aspect. *Ano-2020: Special edition*. 2020. №93. P.45-60.

8. Jann W., Veit S. Politics and Administration in Germany. In: Kuhlmann S., Proeller I., Schimanke D., Ziekow J. (eds) *Public Administration in Germany. Governance and Public Management*. Palgrave Macmillan, Cham. 2021. DOI : https://doi.org/10.1007/978-3-030-53697-8_10

9. Орлів М. С. Розвиток вищої державної служби у Великобританії. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. № 33. С. 117–123.

10. Parry R. *The United Kingdom Civil Service : A Devolving System*. 2011. URL: https://www.researchgate.net/publication/290774668_The_United_Kingdom_civil_service_A_devolving_system.

11. Office for National Statistic. URL: <https://www.ons.gov.uk/searchpublication?q=civil+service++2020>

12. Statistisches Bundesamt. URL: https://www.destatis.de/DE/Home/_inhalt.html.

13. Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

14. Institute for government.org.uk. URL: <https://www.instituteforgovernment.org.uk>.

15. Civilservant.org.uk. URL: https://www.civilservant.org.uk/about_and_contact.html.

16. Національне Агенство з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/>.

References:

1. Kovbasyuk, Yu. V (2012). *Derzhavna sluzhba* [Public Service], NADU, Kyiv-Odessa, Ukraine, 372 p.

2. Gejvax, P. (2012), “Comparative analysis of the organization of civil service in Germany, Austria and Ukraine”, *DRIDU NADU*, vol. 1, pp. 163–172.

3. Kry`shen`, O. (2020), “Theoretical and methodological aspects of regional social policy in the period of modern transformations”, Abstract of Ph.D. dissertation, Public administration, Dnipro, Ukraine, 241 p.

4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015),), *The Law of Ukraine “About civil service”*, 10 грудня 2015 р. № 889-VIII.

5. Vy`tko, T. Yu. (2018), “Civil servant in the conditions of public administration reform in Ukraine”, *Aspekty` publichnogo upravlinnya*, №6(3), pp. 39-47.

6. Drozd, O. (2017), *Civil Service Pattern in Germany and Ukraine: A Comparative Aspect*. JARLE. Retrieved from : <https://journals.aserspublishing.eu/jarle/article/view/1703>.

7. Horban, O. Bass, V. and Drozd, O. (2020), “Administrative-legal bases of functioning of the civil service: comparative-legal aspect”, *Ano-2020: Special edition*. №93, pp. 45-60.

8. Jann, W. Veit, S. (2021), *Politics and Administration in Germany*. In: Kuhlmann S., Proeller I., Schimanke D., Ziekow J. (eds) *Public Administration in Germany. Governance and Public Management*. Palgrave Macmillan, Cham. DOI : https://doi.org/10.1007/978-3-030-53697-8_10

9. Orliv, M. S. (2017), “Development of senior civil service in the UK”, *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*, № 33, pp. 117–123.

10. Parry, R. (2011), *The United Kingdom Civil Service : A Devolving System*, retrieved from : https://www.researchgate.net/publication/290774668_The_United_Kingdom_civil_service_A_devolving_system.

11. Office for National Statistic (2021), retrieved from : <https://www.ons.gov.uk/searchpublication?q=civil+service++2020>

12. Statistisches Bundesamt (2021), retrieved from : https://www.destatis.de/DE/Home/_inhalt.html.

13. The official site of State Statistics Service of Ukraine (2021), retrieved from : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

14. Institute for government.org.uk (2021), retrieved from : <https://www.instituteforgovernment.org.uk>.

15. Civilservant.org.uk (2021), retrieved from : https://www.civilservant.org.uk/about_and_contact.html.

16. The official site of National Civil Service Agency (2021), retrieved from : <https://nads.gov.ua/>.

Стаття надійшла до редакції 08.10.2021 р.