

РОЗДІЛ 7

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-6/63>

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ НА ПРИКЛАДІ КРАЇН АЗІЇ ТА ПІВНІЧНОЇ АМЕРИКИ

FOREIGN EXPERIENCE OF PUBLIC SERVICE DEVELOPMENT ON THE EXAMPLE OF ASIA AND NORTH AMERICA

Аніщенко Т.С., к.ю.н.,
заступник начальника Південно-Східного міжрегіонального управління
Міністерство юстиції у Запорізькій області

У статті розглянуто досвід розвитку публічної служби інших країн, зокрема Азії – Казахстану, Грузії, Сінгапуру та Північної Америки – Сполучених Штатів Америки та визначено, які з підходів розвитку публічної служби можуть бути корисними для вивчення в Україні.

Розкриваються проблемні аспекти становлення сучасної публічної служби у Казахстані, як державі із великою територією та пострадянським минулим, яке довгі роки уповільнювало шлях до впровадження концепції людиноцентризму та дотримання прав і свобод у публічних службовців. Зауважено, що у Республіці Казахстан на теперішній час склалась достатньо ефективна модель державної служби. В основних нормативно-правових актах прослідковуються не лише вимоги до публічного службовця, його рівня освіти та поведінки, а й турбота з боку держави, яка дозволяє відчувати публічному службовцю свою важливість і цінність.

Визначено, що розвиток публічної служби в Грузії також має свої особливості. Одними із головних ідей реформування в цій державі було прийняття на державну службу молодих креативних людей, які, як правило, отримали освіту за кордоном. Ключовим принципом реформування було введення адекватної винагороди за працю державним службовцям.

Зауважено на тому, що важливу роль у розвитку та зміні державного устрою у Сінгапурі відіграло питання боротьби з корупцією. Сьогодні Сінгапур – жорстка авторитарна держава, що посідає лідируючі місця у світових рейтингах за відсутністю корупції, економічною свободою та рівнем розвитку.

Встановлено, що країни Азії у процесі створення нового державного менеджменту напрацювали власну «гібридну» модель, що відрізняється сильним державним началом, значною присутністю бюрократії однак, одночасно проводить децентралізацію, приватизацію та дерегуляцію. Реформи публічного сектору в країнах Азії базувалися не лише на засадах концепції нового державного менеджменту, а й на ідеях концепції гідного управління (ключовий наголос на тандемі рівності та розвитку).

Аналіз особливостей розвитку публічної служби США показав, що організація публічної служби в Україні та США кардинально відрізняються як за адміністративно-територіальним, так і за політичним устроєм, що відповідно знаходить своє відображення і на організації діяльності органів публічної влади. До особливостей функціонування публічної служби США віднесено «сильний авторитет» ідеї верховенства права, де верховенство закону та повага до нього є основоположними принципами політичного життя.

Ключові слова: державне управління, державна служба, досвід інших країн, публічний службовець, публічна служба, реформа публічної служби, система публічної служби.

The article examines the experience of public service development in other countries, in particular, in Asia – Kazakhstan, Georgia, Singapore and North America – the United States of America. The author identifies which of the approaches to the development of the public service can be useful for study in Ukraine.

The author reveals the problematic aspects of the formation of the modern public service in Kazakhstan, as a country with a large territory and a post-Soviet past, which for many years slowed down the path to the introduction of the concept of human centricism and respect for the rights and freedoms of public servants. It is noted that the Republic of Kazakhstan currently has a fairly effective model of civil service. The main legal acts contain not only the requirements for a civil servant, his/her level of education and behaviour, but also the care of the State, which allows a civil servant to feel his/her importance and value.

It is determined that the development of the public service in Georgia also has its own peculiarities. One of the main ideas of the reform in this country was the recruitment of young creative people to the civil service, who, as a rule, were educated abroad. A key principle of the reform was the introduction of adequate remuneration for civil servants.

It is noted that the issue of fighting corruption played an important role in the development and change of the state system in Singapore. Today, Singapore is a strict authoritarian state that is a leader in the world rankings in terms of the absence of corruption, economic freedom and level of development.

It is established that in the process of creating a new public management, Asian countries have developed their own "hybrid" model, which is characterised by a strong state principle, a significant presence of bureaucracy, but also decentralisation, privatisation and deregulation. Public sector reforms in Asian countries were based not only on the principles of the new public management concept, but also on the ideas of the good governance concept (with a key emphasis on the tandem of equality and development).

The analysis of the peculiarities of the development of the US public service has shown that the organisation of the public service in Ukraine and the United States is fundamentally different both in terms of administrative-territorial and political structure, which is reflected in the organisation of the activities of public authorities. The peculiarities of the functioning of the US public service include the "strong authority" of the idea of the rule of law, where the rule of law and respect for it are the fundamental principles of political life.

Key words: public administration, civil service, experience of other countries, public servant, public service, public service reform, civil service system.

У кожній країні світу розвиток публічної служби має свої особливості, але спільним для всіх країн є намагання створити професійну, добросесну, стабільну, відповідальну й ефективну публічну службу. Традиційно, у поді-

бних роботах, для порівняння та дослідження обираються такі європейські країни як Німеччина, Франція, Польща, Литва та ін., однак щодо їх організації роботи у сфері публічної служби ми вже маємо більш-менш конкретну

уяву, завдяки проведеним раніше дослідженням. Тому, для досягнення цілей даної статті, було зроблено вибір у сторону країн Азії – Казахстану, Грузії, Сінгапуру та Північної Америки – Сполучених Штатів Америки. Вважаємо, що для України буде цікавим та корисним досвід розвитку публічної служби в зазначених країнах. Зроблений вибір пов'язаний з тим, що за відносно короткий час у цих країнах відбувалися суттєві зміни та зрушення у багатьох питаннях публічної служби, що свідчить про застосування нових стратегій на загальнодержавному рівні та, у свою чергу, викликає у нас науковий та суспільний інтерес.

Республіка Казахстан є найбільшою державою Центральної Азії, яка отримала свою незалежність так само, як і Україна, у 1991 р., після проголошення якої в державі одразу почалося формування нової політичної системи, головною рисою якої стала сильна президентська влада, що оголосила додержання принципів демократії та поваги основних прав і свобод людини [1]. Тож ситуація видається нам знайомою, багато спільного у наших країнах було у минулому. Тепер подивимось ближче, що відбувається через 20 років із системою державного управління та публічної служби Республіки Казахстан.

Вважається, що у Республіці Казахстан склалась достатньо ефективна модель державної служби. Її основу заклала Стратегія розвитку Казахстану 2030, в якій було визначено пріоритет створення професійної держави, при цьому враховані дві головні слабкі сторони «нового державного управління» розвинутих країн: протиріччя між ринковою природою державної служби, спробою її реорганізації на ринковій основі; послаблення легітимності та падіння загального престижу державної служби і відтік кваліфікованих кадрів з державного сектору [2].

Нова концепція побудована на принципах людиноцентризму – «людина перш за все». Концепція спрямована на покращення взаємодії громадян із державою, підвищення ефективності державного планування, якості кадрового складу державної служби, перехід на проактивний формат надання державних послуг, покращення регуляторної та антикорупційної політики, а також трансформацію судової та правоохоронної систем [3].

У Казахстані реалізація поставлених у зазначеній Концепції завдань відбувається завдяки застосуванню методів проектного управління, до яких входять такі:

- система розкриття та формування талантів на державному рівні для державної служби;
- впровадження кадрової стратегії та кадрового планування державного органу на принципах інклюзивності та гнучкості;
- автоматизація кадрового діловодства;
- покращення процедур відбору з акцентом на професійні та особистісні компетенції кандидатів;
- введення інституту контрактних службовців;
- розповсюдження практики проходження стажувань держслужбовців у приватних, квазідержавних та міжнародних організаціях;
- впровадження механізмів заохочення ініціатив та раціоналізаторських пропозицій;
- перегляд соціального пакета держслужбовця тощо [3].

Принагідно відмітимо, що початком інституціоналізації сучасної системи державної служби незалежної Республіки Казахстан став Указ Президента Республіки Казахстан, що мав силу Закону, від 26 грудня 1995 р. № 2730 «Про державну службу», який дозволив зберегти кадрове ядро системи державного управління та започаткував основу для розвитку державної служби як важливого інституту держави [4]. Наступним нормативно-правовим актом став Закон Республіки Казахстан «Про державну службу» від 23 липня 1999 р. № 453-І [5], в якому вже на той час було здійснено розподіл на політичні та адміністративні посади, передбачилися такі поняття, як «ротація», «тимчасово вакантна посада», «наставник», що без-

перечно свідчить про те, що вже в той час публічна служба у країні була більш якісно нормативно забезпечена, ніж в цей же період в Україні.

У 2015 р. (так само як і в Україні) прийнято новий закон Республіки Казахстан «Про державну службу Республіки Казахстан» від 23 листопада 2015 р. № 416-V (далі – Закон № 416). Як зазначено у документі, Закон № 416 регулює суспільні відносини, пов'язані зі вступом на державну службу Республіки Казахстан, її проходженням, зупиненням, визначає правове становище, матеріальне забезпечення та соціальний захист державних службовців, а також питання діяльності інших осіб у державних органах. Закон складається із 12 глав, які вміщують 69 статей [6]. Зазначений Закон № 416 має спільні риси із Законом України «Про державну службу» (далі – Закон № 889) [7], це стосується розділів про вступ та проходження державної служби, службову дисципліну тощо. Разом із тим цікавим видається розділ № 11, яким регулюються інші питання – такі як залучення іноземних працівників у державні органи та міжнародне співробітництво у сфері державної служби.

Враховуючи викладене, можемо зробити висновок про те, що в цій країні на теоретичному рівні значення публічної служби та її правове регулювання є багато у чому подібним до українського, але виглядає більш статичним, зрілим і виваженим, а в основних нормативно-правових актах прослідковуються не лише вимоги до публічного службовця, його рівня освіти та поведінки, а й турбота з боку держави, яка дозволяє відчувати публічному службовцю свою важливість і цінність.

Розвиток публічної служби в Грузії також має свої особливості і є корисним для України. Варто зазначити, що Грузія, на відміну від Республіки Казахстан та України, територіально є невеликою державою, але має свій особливий менталітет, що відповідно вплинув на характер проведених реформ, які передусім стосувались напряму боротьби з корупцією, що накладало свої відбитки і на решту державних справ та напрямів правового регулювання.

Надзвичайний та повноважний посол Грузії в Україні (до кінця 2012 р.) Григол Катамадзе відзначав, що «єдине, з чим країна не мала проблем, – так це з національною ідентичністю».

Традиційно говорять про те, що «грузинські реформи» беруть свій початок з 2004 р. і тривають до 2012 – цей період визначають як найбільш яскраву стадію змін у державі.

За даними МВФ, протягом 2007–2013 років Грузія мала одні з найвищих у світі темпи розвитку. У 2007 році – 12%, у кризовому 2011 показник економічного зростання склав 6,5%. Протягом 6 років – з 2003 до 2009 року держбюджет Грузії зріс у 10 разів – з 400 мільйонів до 4 млрд доларів. В ті ж роки середня зарплатня зросла у понад 4 рази і за даними Національної статистичної служби Грузії вже після війни серпня 2008 року і під час світової кризи – наприкінці 2009 року – становила 377 доларів. Для порівняння: в Україні у грудні того ж кризового року середня зарплатня становила 2233 грн. або 280 доларів. Лише на початку 2012 року офіційна середня зарплата в Україні стала наблизитися до 3000 грн. – тобто, тих же 370 доларів.

У той час грузинський народ сформулював суспільний запит на зміни. Влада почула.

Ідею майбутньої Грузії Саакашвілі визначав наступним чином: «Прагну разом з народом зробити з перетвореної в бананову республіку Грузії сучасну державу європейського зразка з сильною армією. Армія потрібна не для нападу, а для того, щоб ніхто і ніколи не смів погрожувати маленькій Грузії» [8].

На першому етапі реформування кількість міністерств зменшилась з 18 до 13, відомств – з 52 до 34, кількість персоналу при цьому була скорочена на 35–50%. На державну службу приймали молодих креативних людей, які, як правило, отримали освіту за кордоном. Ключовим принци-

пом реформування було введення адекватної винагороди за працю державним службовцям. Поступово заробітні плати державним службовцям було збільшено приблизно у 15 разів.

Серед інших напрямів розвитку публічної служби в Грузії заслуговує на увагу досвід проведення атестацій, конкурсів, співбесід з метою оновлення кадрового складу, застосування відеозапису під час конкурсних процедур та процедур звільнення, що на 99% зменшило кількість оскаржень. Утім варто зазначити, що на початкових етапах цей процес фінансували міжнародні організації, які зрештою високо оцінили результати проведених реформ [9].

Час потужних та стрімких реформ у сфері публічної служби Грузії минув, але і сьогодні Грузія продовжує свій шлях через обмін досвідом з іншими європейськими країнами, серед яких і Україна. У якості прикладу можна навести зустріч у липні 2021 р. Міністра освіти і науки України С. Шкарлета із Міністром освіти і науки Грузії М. Чхенкелі. Йшлося про розширення формату взаємодії між відомствами, академічну мобільність та відновлення співпраці в галузі науки і технологій. Міністр поінформував грузинського колегу про підготовку нової Програми дій Уряду та основних пріоритетів в освіті та науці. С. Шкарлет наголосив, що одним із пріоритетних завдань МОН наразі є створення Президентського університету – інноваційного закладу вищої освіти, випускники якого здобуватимуть сучасні професійні знання та матимуть лідерські навички [10].

Заслуговує на увагу досвід Грузії щодо впровадження грейдингу при розробці класифікації посад та реформування системи оплати праці державних службовців. Цікавим заходом, проведеним у 2021 р., є міжнародний форум, присвячений питанням «Застосування системи грейдингу на державній службі». Такий захід міжнародного масштабу було проведено вперше за ініціативи Національного агентства України з питань державної служби спільно з Центром адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. Досвідом щодо реформування державного управління та місця грейдингу в системі оплати праці державних службовців поділилась керівник управління людськими ресурсами у відділі державної служби Бюро державної служби Грузії Іванца Беселія. Також під час форуму відбулася презентація результатів опитування щодо вивчення міжнародного досвіду з питань класифікації посад та грейдингу. Проаналізовано досвід Грузії, Казахстану, Польщі, США, Франції, Японії та ін. Цікаво, що серед факторів класифікації посади та віднесення до певного грейду найпоширеніші наступні: кваліфікація, досвід, відповідальність, складність, масштаб комунікації та самостійність. До того ж близько 50% країн проводять щорічне порівняння заробітної плати на державній службі з ринковою (Грузія, Польща, Республіка Казахстан, Республіка Кіпр, Республіка Молдова). Існують випадки, коли пряме зіставлення не проводиться. Проте сектор державної служби орієнтується на приватний сектор та реагує на зміни шляхом підвищення оплати праці у разі таких змін у приватному [11].

Отже, з наведеного можемо зробити наступні висновки:

– по-перше, досвід Грузії є одним із показових прикладів того, як маючи політичну волю можна кардинально змінити ситуацію у країні;

– по-друге, у державі фактично відбувся швидкий, безкомпромісний масштабний наступ по усіх напрямках державного управління, що остаточно призвів до руйнування «пострадянських стереотипів» державного управління;

– по-третє, проведення таких реформ може бути здійснено (і має бути здійснено) за допомогою залучення іноземних партнерів, що дасть змогу імплементувати досвід інших розвинутих країн у відповідний правовий простір держави;

– по-четверте, кожна держава є унікальною своїми традиціями, ментальністю та народом, який мешкає на її території, тому застосувати досвід Грузії повністю для України не є панацеєю, але його необхідно вивчити та детально проаналізувати з метою створення «української моделі» розвитку публічної служби.

Слід зазначити, що сучасні розвинені держави намагаються постійно здійснювати рух уперед. Азійські держави у цьому випадку мають свої успіхи та новачі, адже науково доведеним вважається той факт, що визначальними факторами введення нової державно-управлінської моделі в цих країнах стали такі аспекти, як фінансова криза кінця XX ст., демократизація, колоніальне минуле деяких держав. Встановлено, що країни Азії у процесі створення нового державного менеджменту напрацювали власну «гібридну» модель, що відрізняється сильним державним началом, значною присутністю бюрократії однак і проводить децентралізацію, приватизацію та дерегуляцію. Реформи публічного сектору в країнах Азії базувалися не лише на засадах концепції нового державного менеджменту (застосування ринкових стратегій до розв'язання державно-управлінських проблем), а й на ідеях концепції гідного управління (ключовий наголос на тандемі рівності та розвитку). Реформування державно-управлінських систем було необхідним для вирішення нагальних проблем кінця XX ст., а саме: надвисокої централізації; слабкої адміністрації; негнучкого регулювання; «кумівства» у разі призначення на посади (за даними Азійського банку розвитку) [12].

На особливу увагу заслуговує досвід розвитку публічної служби в Сінгапурі. Адміністративні реформи в Сінгапурі можна відслідкувати з 1960-х рр. З кінця XX ст. уряд шукав найліпші шляхи з удосконалення цивільної служби, порівнявши заробітну плату міністрів та високопосадовців до рівня платні найбільш кваліфікованих корпоративних фахівців. У 1995 р. було запроваджено програму Державної служби XXI ст. для вишколу адміністрації, максимізації ефективності та продуктивності. Відповідно, були проведені реформи, що торкалися бюджетних реформ та деволуції, запровадження автономних агентств та вироблення клієнт-орієнтованої політики. Уряд та пов'язані з ним організації створили потужну політико-економічну фундацію держави, що розвивається, слідує амбітній стратегії регіоналізації, покликаний витримати натиск глобалізації. Наслідком азійської фінансової кризи стало фокусування цієї фундації на економічній реструктуризації та переосмислення ініціатив у політичній, соціальній, культурній царинах із парадигмальним акцентом на розвитку спільноти та її єдності. Порівнюючи шлях реформ Сінгапуру та Гонконгу, дослідники зазначають, що перший досяг більших результатів за критерієм масштабів та ефективності у сферах економічного та адміністративного управління, водночас як другий – більших звершень у царині соціального управління, що пояснюється різними вихідними умовами для розвитку громадянського суспільства, відмінністю соціально-політичної філософії та традицій [13].

Важливу роль у розвитку та зміні державного устрою у Сінгапурі (так як і у Грузії) відіграло питання боротьби з корупцією. Сьогодні Сінгапур – жорстка авторитарна держава, що посідає лідируючі місця у світових рейтингах за відсутністю корупції, економічною свободою та рівнем розвитку. Звичайно, складно порівнювати таку маленьку державу з Україною, що має іншу історію й інші традиції. Але приклад Сінгапуру показує, як можна завдяки політичній волі, ефективній роботі спеціалізованої установи (Бюро з розслідування випадків корупції) та антикорупційному законодавству всього за кілька років звести корупцію до дуже низького рівня. З метою контролю за державним апаратом створено центральне бюро розгляду скарг, що має повноваження, характерні для інституту омбудсмена.

У Сінгапурі щороку від державних службовців вимагають заповнення спеціальних форм для декларацій їх майна, активів і боргів. Зробивши відкритими всі дані щодо стану доходів, комерційних інтересів і фінансових операцій високопосадовців, система державного управління набула статусу прозорості політичних фінансів [14]. Разом із тим варто зазначити, що Уряд також вирішив, що представники державної влади повинні отримувати такий дохід, щоб мотивація брати хабарі зникла. Зарплати чиновників сягають 20–25 тис. дол. США на місяць, міністрам встановили досягнути до 100 тис. дол. США на місяць. Зарплата суддів досягла кількохсот тис. дол. на рік (у 1990-ті рр. – понад 1 млн. дол. США). Одночасно жорстко контролюється, щоб охорона, автомобіль з водієм та інші витрати здійснювалися виключно за особисті гроші. Складовою роботи на високий результат є традиції постійної підготовки та підвищення кваліфікації службовців. Кожен чиновник зобов'язаний проходити як мінімум 100 годин навчання на рік, у тому числі з проблематики антикорупційної політики держави. Вище державне керівництво, насамперед міністри, здобули солідну університетську освіту, вони цілком самодостатні люди, щоб не вдаватися до протиправних методів забезпечення свого матеріального благополуччя. Влада зробила все для того, щоб забезпечити високий рівень довіри до себе з боку громадян. Ще одним із прогресивних шляхів розвитку публічної служби в Сінгапурі, є запровадження елементів електронного урядування та організація державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж і сегментів глобальної інформаційної мережі, що забезпечує функціонування органів влади в режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування з ними громадян, юридичних осіб, неурядових організацій. Зокрема, у Сінгапурі на основі активного використання інформаційно-комунікаційних технологій надається 1600 видів послуг населенню [15].

Враховуючи зазначене, можна зробити проміжний висновок про те, що досвід Сінгапуру є дійсно унікальним, але копіювання повністю «сінгапурської» моделі державного управління та публічної служби для України навряд чи є можливим. Однак, ми впевнено можемо зазначити, що Сінгапур є не єдиною державою сучасного світу, де багато у чому було зроблено ставку на антикорупційні заходи, у першу чергу, і лише потім – на інші чинники (міжнародну допомогу, бюрократичні реформи всередині країни тощо). Це може бути прикладом для діяльності низки тих спеціалізованих органів України, які мають здійснювати свою діяльність у напрямі боротьби з корупцією та її запобіганням.

Узагальнення досвіду модернізації системи публічної служби в Сінгапурі дозволяє сформулювати пропозиції щодо можливості впровадження в Україні наступних напрямів покращення функціонування публічної служби:

- активне використання концепції «людиноцентризму» та формування власних культурних традицій державного управління і публічної служби;
- проведення реформи оплати праці публічних службовців;
- зміна підходів у питаннях підвищення кваліфікації публічних службовців та розробка мотиваційних механізмів стимулювання працівників;
- проведення роботи в напрямі підвищення якості функціонування спеціальних органів з протидії корупції;
- заохочення особистого прикладу бездоганної поведінки на найвищому рівні;
- подальше впровадження та розвиток електронного урядування.

Кожна країна є унікальною і творить власну історію за допомогою поєднання надбань минулих століть, історії та сьогодення. Тож, коли мова йде про таку державу як США, говорять, що це передусім «країна великих можли-

востей». Слід зазначити, що цій країні також притаманні певні особливості діяльності органів публічної влади та розвитку публічної служби.

Аналізуючи особливості розвитку публічної служби США варто зазначити, що США та Україна кардинально відрізняються як за адміністративно-територіальним, так і за політичним устроєм, що відповідно знаходить своє відображення і на організації діяльності органів публічної влади. Державна служба у США прирівняна до публічної служби, зазначені терміни є між собою тотожними. На рівні країни до державної служби належать патронатна, служба вищих керівників та цивільна. Патронатна служба у державі існувала ще за перших президентів, однак сьогодні є менш поширеною і її охоплює лише 5% посадових осіб. Її суть полягає у тому, що на вищі державні посади призначаються особи відповідно до їх політичних заслуг. До урядових (патронатних) належать посади голів міністерств, виконавчих відомств і агентств, послів, консулів, на які призначає президент за згодою Сенату, а також керівників урядових програм, помічників, радників та секретарів президента.

Цивільні службовці, на відміну від урядових працівників, захищені від втрати роботи, адже їх діяльність не залежить від політичної ситуації у державі та інтересів партії, яку представляє президент. Вони не можуть бути звільнені із своїх посад і замінені прихильниками влади, однак мають можливість працювати в одних відомствах в середньому 15–25 років, поступово перемищуючись по службовій кар'єрі та посідаючи все більш відповідальні посади [16].

Державна служба в США поділяється на конкурсну та виключну. Назва «конкурсна» означає те, що всі призначення на цю службу здійснюються внаслідок відбору кандидатів на посади на конкурсних засадах. У результаті такої процедури понад 90% усіх державних службовців проходять через конкурсну систему. Назва «виключна» відображає положення, відповідно до якого посади цієї служби вилучені із сфери дії Закону про реформу державної служби. До таких відносять посади в Агентстві з національної безпеки, ЦРУ, ФБР, Департаменті, представництві США в міжнародних організаціях. У США існує також система політичних призначень, коли призначення на вищі адміністративні посади за політичні заслуги і періодичну змінюваність вищих чиновників здійснюється залежно від часу перебування в Білому домі представника партії, прихильниками якої вони є. Існує також низка посад, призначати на які президент може без згоди сенату: керівники урядових програм, радники, помічники та особисті секретарі президента. Законодавчо визначеною є також процедура звільнення державного службовця. У разі виникнення зауважень щодо його роботи керівник установи повинен повідомити йому про це, чітко зазначивши критерії оцінювання його праці. Перш ніж почати будь-які дії, пов'язані з пониженням у посаді у зв'язку з незадовільною роботою, потрібно попередити про це службовця в письмовій формі. Якщо після пропозиції про пониження в посаді службовець протягом року продемонструє задовільну роботу, то пропозицію, пов'язану з його незадовільною роботою, буде відкликано. У кожній установі державної служби є свій план заміщення посад по службі. Якщо на певну посаду недостатньо кандидатів зі своєї установи, оголошується відкритий конкурс. Критерії для процедури заміщення такі самі, як і для прийняття на державну службу. Кваліфікаційні стандарти для заміщення посад розробляються окремо кожним відомством і містять у собі мінімум вимог для успішного виконання певної роботи. Усі кандидати, що відповідають цим стандартам, можуть претендувати на вакантну посаду. На початковому рівні відбір кандидатів на державну службу здійснює Бюро з управління персоналом США, що проводить аналіз аплікаційних форм потенційних кандидатів, які вони

заповнюють в режимі онлайн. Кандидатури (3–5 осіб), які відповідають кваліфікаційним критеріям, відбираються із загального списку і передаються з Офісу управління персоналом США на розгляд відповідальної особи окремого департаменту, яка і виносить рішення про призначення, не допускаючи фаворитизму і дискримінації. Відомою є практика позаконкурсного зняття з посад. Це відбувається в тих випадках, коли заміщення з посади уже передбачалося в контракті (практикантів, учнів тощо). Поза конкурсом заміщаються також посади, що мають тимчасовий характер (на термін до 120 днів). Винятки можуть бути зроблені і для службовців, що втратили колишню посаду через скорочення штатів і переведення в інші установи [17, с. 37–38].

Свої особливості має і нормативно-правове забезпечення діяльності публічних службовців. Так, зокрема, законодавче оформлення інституту державної служби США було розпочато у 1883 р., коли був прийнятий закон Пендлтона, що отримав назву «Закон про державну службу». На той час федеральною державною службою визнавалася діяльність посадовців виконавчих, законодавчих та судових органів влади уряду США, за винятком осіб військової служби. До прийняття цього закону призначення на державну службу відбувалося за квазіковим президентом, що не захищало урядовців від необґрунтованих звільнень. Одним із досягнень закону Пендлтона стало запровадження процедури відкритих конкурсних іспитів для претендентів на державні посади, яка і нині зберігає силу. На сучасному етапі визначальним у законодавчому оформленні державної служби стало прийняття в 1978 р. Закону про реформу державної служби, який регулює діяльність американських чиновників. У законі чітко прописана кар'єрна ієрархія, яку має пройти кожен службовець для досягнення найвищих позицій. Професійні державні службовці займають посади, розподілені в ієрархічному порядку за 18 категоріями Генеральної схеми посад згідно зі складністю і відповідальністю роботи та ступенем участі кожної категорії в процесі прийняття рішень і управління. Характеристику та опис кожної із 18 посадових категорій затверджено в законодавчому порядку.

Завершальним етапом реформування системи державного управління стало прийняття в 1993 р. Урядового акта про дії та результати. Відповідно до цього документа державні інституції, бюджет яких перевищує 20 млн. доларів, повинні звітувати про свою діяльність перед громадськістю шляхом підготовки стратегічних планів діяльності на п'ять років. Критерієм оцінювання має виступати оцінка результатів та потенційних наслідків, а не представлення основних цілей та намірів роботи. Метою таких заходів є запровадження певної системи контролю над витратами

державних інституцій, аналіз програм та проєктів, на які припадає найбільша частина фінансування. Ця процедура також покликана сприяти ефективності роботи державних інституцій. Вона має покращувати їх взаємодію із громадянами, які виступають основними платниками податків, за рахунок яких підтримується робота органів державної влади [17, с. 35–37, 44].

Тож, як бачимо, досвід щодо розвитку системи публічної служби США дійсно заслуговує уваги та вивчення. З урахуванням наведеного можна зробити наступні **висновки**:

- однією з особливостей функціонування публічної служби США є «сильний авторитет» ідеї верховенства права, де верховенство закону та повага до нього є основоположними принципами політичного життя;
- важливим кроком для досягнення ідеї рівності усіх перед законом є чіткий розподіл посад публічної служби;
- особливості процедур призначення свідчать про те, що службовці захищені від свавілля, протекціонізму або примусу до здійснення партійно-політичних цілей;
- набір на державну службу проводиться із числа кваліфікованих осіб і за можливості – з різних верств суспільства; відбір кандидатів і просування по службі здійснюються виключно з урахуванням здібностей, завдань і професійної підготовки на основі справедливого і відкритого конкурсу, який забезпечує всім рівні можливості;
- до всіх службовців і претендентів на зайняття посади, незалежно від їхньої політичної приналежності, віросповідання, національного походження, статі, сімейного стану, віку або фізичних вад, має проявлятися справедливе і неупереджене ставлення при розгляді будь-яких питань управління кадрами при повній повазі до їхнього приватного життя і конституційних прав;
- за рівну працю повинна бути забезпечена рівна оплата з урахуванням як федеральних, так і місцевих ставок оплати праці для службовців приватного сектора, а для високоякісної роботи повинні бути передбачені відповідні стимули і заохочення.

Таким чином, можна зробити загальний висновок про те, що узагальнення зарубіжного досвіду розвитку публічної служби показало, що у всіх розглянутих нами країнах розвитку публічної служби має свої особливості. Аналіз розвитку, реформування та модернізації публічної служби в таких країнах, як Казахстан, Грузія, Сінгапур та США дозволив зробити висновок про цінність вивчення такого досвіду, зокрема: Казахстану щодо правового регулювання публічної служби; Грузії та Сінгапуру щодо розробки антикорупційної стратегії діяльності органів публічної влади та реформи оплати праці публічних службовців; Сполучених Штатів Америки щодо правового регулювання публічної служби.

ЛІТЕРАТУРА

1. Орлова Т. В. Історія нових незалежних держав: Postsovieticum : навч. посіб. Київ : Знання, 2010. 487 с.
2. Державна служба: світовий досвід і Казахстан : веб-сайт. URL : <http://www.exclusive.kz/expertiza/politika/12440/> (дата звернення: 19.06.2023)
3. Нова концепція держуправління: ключові аспекти : веб-сайт. URL : <https://strategy2050.kz/ru/news> (дата звернення: 19.06.2023)
4. Про концепцію нової моделі державної служби Республіки Казахстан : веб-сайт. URL : <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U110000119> (дата звернення 18.06.2023)
5. Про державну службу : закон Республіки Казахстан від 23.07.1999 р. № 453-І. : веб-сайт. URL : <https://online.zakon.kz/Document>. (дата звернення 16.06.2023)
6. Про державну службу Республіки Казахстан : закон Республіки Казахстан від 23.11.2015 р. № 416-V : веб-сайт : URL : <https://online.zakon.kz/Document> (дата звернення 16.06.2023)
7. Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 43.
8. Реформи в Грузії 2004-2012 років: уроки для України : веб-сайт. URL : https://lb.ua/blog/ivan_varchenko/283375_reformi_gruzii_20042012_rokiv.html (дата звернення 19.06.2023)
9. Кульчий І. О. Реформування органів виконавчої влади Грузії: досвід для України : веб-сайт. URL : [http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2015-01\(13\)/6.pdf](http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2015-01(13)/6.pdf). (дала звернення 16.06.2023)
10. Розширення формату українсько-грузинського освітнього та наукового співробітництва – Сергій Шкарлет розпочав робочий візит до Грузії : веб-сайт. URL : <https://mon.gov.ua/ua/news/rozshirennya-formatu-ukrayinsko-gruzinskogo-osvitnogo-ta-naukovogo-spivrobitnictva-sergij-shkarlet-rozpochav-robocnij-vizit-do-gruziyi> (дата звернення 20.06.2023)
11. Наталія Алюшина: Реформа системи оплати праці є одним із першочергових пріоритетів у рамках реформи державного управління : веб-сайт. URL : <https://www.kmu.gov.ua/news/nataliya-alyushina-reforma-sistemi-oplati-praci-ye-odnim-iz-pershochergovih-prioritetiv-uramkah-reformi-derzhavnogo-upravlinnya> (дата звернення 20.06.2023)

12. Жуйтін Л. Елементи нового державного менеджменту в управлінській практиці азійських країн. *Вісник НАДУ при Президентові України*. 2016. С. 26–33.
13. Досвід азійських тигрів: Гонконгу, Південної Кореї, Сінгапуру, Тайваню : веб-сайт. URL: <https://strategy.uifuture.org> (дата звернення 20.06.2023)
14. Балакарева І. М. Прозорість та відкритість державного управління як базовий міжнародно-правовий стандарт протидії корупції. *Корупція в Україні: Питання протидії*. 2015. № 16. С. 55–71.
15. Литвиненко В. І. Зарубіжний досвід організації та діяльності суб'єктів протидії корупції та можливості його використання в Україні. *Публічне право : науково-практичний юридичний журнал*. 2015. № 4. С. 175–181.
16. Мельников О. Ф. Кар'єра в системах державної служби різних країн. *Держава та регіони : наук.-вироб. журнал*. 2008. № 1. С. 130–140.
17. Система державного управління Сполучених Штатів Америки: досвід для України / Л. В. Примаченко; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка. – Київ, 2011. 52 с. С. 35, 37–38.