

## ФОРМУВАННЯ Й РОЗВИТОК ЕЛІТИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ: ДОСВІД НІМЕЧЧИНИ

*У статті висвітлено особливості формування й розвитку еліти в державному управлінні Німеччини.*

**Ключові слова:** еліти в державному управлінні, державна служба, досвід Німеччини, формування й розвиток еліти в державному управлінні.

### I. Вступ

Складним за своє суттю, але вагомим за значущістю для розвитку суспільства, держави, а тому дуже актуальним, зокрема, для України є питання формування й розвитку еліти в державному управлінні. Для успішного його вирішення велике значення має вивчення, аналіз світового досвіду, насамперед, успішних країн світу, та висновки щодо використання такого досвіду в Україні.

У кожній країні формування й розвиток еліти в державному управлінні має свої особливості, тому механічне перенесення досвіду, навіть успішного, є неможливим. Необхідне поглиблене вивчення сутнісних моментів світового досвіду, адаптування (інколи лише окремих його елементів) з урахуванням особливостей України.

Аналіз останніх публікацій засвідчив актуальність вивчення світового досвіду формування й розвитку еліти в державному управлінні. Особливе значення для аналізу сучасного досвіду Німеччини щодо формування й розвитку еліти в державному управлінні мають праці: Г. Ашина, Д. Боссарт, І. Василенко, К. Деммке, К. Едманна, П. Крайника, Л. Прокопенка, В. Тимощука, А. Школика та інших дослідників.

Серед повністю невіршених частин загальної проблеми формування й розвитку еліти в державному управлінні потребує уваги вивчення світового досвіду та врахування його в Україні.

### II. Постановка завдання

Метою статті є дослідження формування й розвитку еліти в державному управлінні Німеччини та висновки з цього питання для України.

У межах цього дослідження ми акцентуємо увагу на фаховій підготовці в системі державного управління та деяких механізмах, пов'язаних з проходженням служби в органах державного управління.

### III. Результати

Одним з головних каналів рекрутування еліти Німеччини є елітна освіта [1, с. 240]. Німеччина – одна з найпотужніших освітніх структур

Європи, яка справляє великий вплив на освітні процеси як у країнах континентальної Європи, так і, певною мірою, в усьому світі. До кінця ХХ ст. у Федеративній Республіці Німеччина (далі – ФРН) зберігалася однорівнева система вищої освіти, а післядипломний (postgraduate) рівень був представлений двома ступенями, відповідними нашим аспірантурі та докторантурі. У кінці ХХ ст. з приєднанням європейських країн до Болонської конвенції ситуація стала змінюватися, хоч насправді ніхто не довів, що американсько-англійська дворівнева система є найкращою. На початку ХХІ ст. у ФРН перехід на багаторівневу вищу освіту переважно відбувся, а з 2005 р. усі випускники німецьких ВНЗ отримують Європейський додаток до свого диплома і додатковий пакет документів, які відповідають вимогам Болонської конвенції [1, с. 245–246].

Проте, незважаючи на привабливість безкоштовної вищої освіти у ФРН як соціально орієнтованої, фахівці із соціології освіти з тривогою констатують, що їх система вищої освіти все більше програє американській, причому саме в елітній освіті, споживачі якої зацікавлені в якості, а ціна їх не засмучує [1, с. 246–249].

Для кращого розуміння процесу формування й розвитку еліти в державному управлінні Німеччини, зокрема через професійне навчання державних службовців, потрібно взяти до уваги особливості цієї країни.

Німеччина – федеративна республіка. Разом з тим, Німеччина, як і Франція, має досить тривалу історію становлення бюрократії як раціональної системи управління справами суспільства. Ця система за своїми ознаками є кар'єрною.

Характерною рисою кар'єрної системи є те, що службовець починає працювати, займаючи початкову (найнижчу) посаду певного кар'єрного рівня. У межах цього рівня, згідно із законодавчими вимогами, службовець згодом може отримати службове підвищення, обійняти нові (наступні) посади та отримувати підвищену платню (за принципом трудового стажу). Для досягнення кар'єрного зростання необхідно мати певний освітній мінімум, визначений ста-

тутніми положеннями, також успішно скласти тест (державні іспити) чи пройти конкурсний відбір (concoure). Службовці-початківці після закінчення навчання, як правило, залишаються працювати на державній службі упродовж життя [2, с. 25].

Для позначення всіх службових відносин з об'єднаннями, установами та фондами публічного права у Німеччині використовується поняття публічної служби, яке увійшло в обіг ще після Першої світової війни.

До публічної служби належать службові відносини не тільки з федеральними органами управління (адміністрації), а й з органами управління (адміністрації) на рівні земель, муніципалітетів та з такими установами, як служби соціального страхування, професійні об'єднання, а також фонди, що діють у публічно-

правовій формі. При цьому публічно-правові відносини поширюються лише на чиновників (*Beamte*), а посади останніх є не тільки в органах управління (адміністрації). Наприклад, існує така категорія, як "чиновники вищих навчальних закладів". Зокрема, керівники на посаді, члени керівних органів на посаді за основною професією, а також чиновники, які, відповідно, належать до наукового і мистецького персоналу вищого навчального закладу, що згідно з правом землі отримав статус визнаного державою вищого навчального закладу, і персонал якого перебуває на службі Федерації, є безпосередніми федеральними чиновниками [9, с. 13].

Класифікацію в системі державної служби Німеччини наведено на рис.

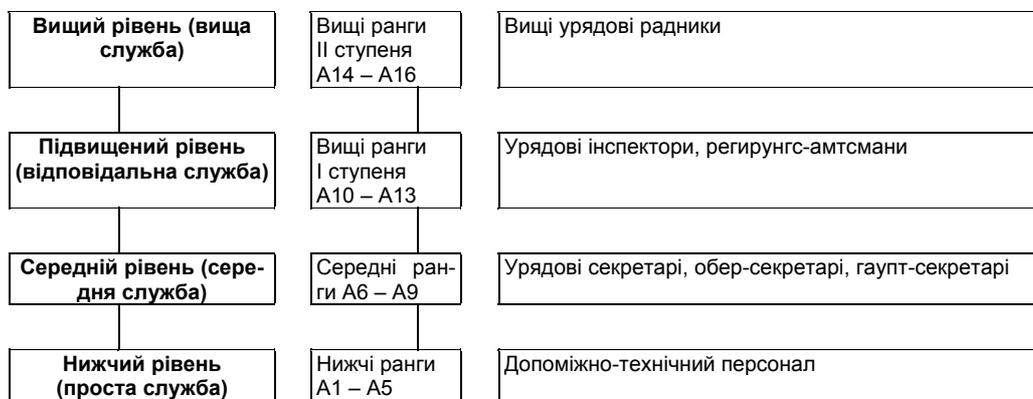


Рис. Класифікація в системі державної служби (чиновники) Німеччини [4, с. 237]

Особливу групу становлять політичні і почесні чиновники. Інститут політичних чиновників склався в Німеччині наприкінці XIX ст. (офіційно поняття введено у 1899 р). Особливість політичних чиновників у тому, що разом з урядом або окремим міністром приходять і йдуть зі своїх постів найбільш близькі до його політичної програми співробітники адміністрації. Тим самим забезпечується загальна політична лояльність апарату [3, с. 131; 4, с. 228].

До політичних чиновників належать: статс-секретарі у федеральних міністерствах, відомствах федерального канцлера і федерального президента; керівники відділів у міністерствах, відомствах федерального канцлера й федерального президента, федеральному відомстві у справах друку і інформації, адміністрації Бундестагу та Бундесрату; керівники в земельних міністерствах і канцеляріях (державні радники) [3, с. 131]. Це – єдиний виняток із загального для державної (публічної) служби Німеччини принципу "довічного призначення" [4, с. 228–229].

Інше значення має інститут почесних чиновників – специфічне німецьке явище. Це особи, що мають цивільну професію, яких призначають на почесну посаду без оплати і права претендувати на особливе соціальне забезпечен-

ня. До них належать присяжні, виборні консули [3, с. 131; 4, с. 229; 5, с. 40].

Німецька система публічної служби та доступ до неї, незважаючи на те, що також належить до кар'єрної моделі, значною мірою відрізняється від подібних моделей, зокрема Франції, особливо щодо підготовки публічних службовців та організації відбору. "Поетапний відбір" складається з двох державних іспитів, до яких допускаються особи, які пройшли теоретичну підготовку та стажування у федеральних або земельних органах управління.

Посади на публічній службі Німеччини об'єднані в "кар'єру" (*Laufbahnen*) – групу посад від нижчої до вищої, що вимагають однакового освітнього рівня для прийняття на них, але відповідальність і складність функцій на кожній із цих посад зростають та потребують усе більшого досвіду і професійних навичок [6, с. 25–28; 8; 11, с. 140].

Для того, щоб обіймати посаду простого рівня, кандидату достатньо мати свідоцтво про закінчення курсу головної школи (*Hauptschule*), посади середнього рівня можуть обіймати особи, які успішно закінчили реальну школу (*Realschule*) і мають відповідну професійну підготовку. Посади підвищеного рівня вимагають від кандидата закінчення інституту (*Fachho-*

chscule) або атестата про закінчення повного курсу середньої школи, який дає право вступу до вищих навчальних закладів, публічна служба вищого рівня вимагає наявності університетського диплома або, щонайменше, закінче-

ного трирічного курсу навчання у вищій школі й складання відповідного іспиту (табл. 1). Для кар'єри на публічній службі необхідно мати освіту в галузі права або економіки, фінансів чи суспільних наук [13, с. 69–71].

Таблиця 1

**Вимоги до рівня освіти державних службовців Німеччини  
відповідно до кар'єрної групи [7, с. 62]**

Кар'єрні групи	Вищий ранг	Підвищений ранг	Середній ранг	Нижчий ранг
Кар'єрні ступені	13–16	9–13	5–9	1–5
Вимоги до рівня освіти	Університетський диплом	Середня спеціальна освіта	Середня школа, 10 класів	Основна школа, 8 класів

У системі кар'єрних груп Німеччини важливе значення має підготовка спеціалістів, оскільки кар'єрні групи різняться не лише за рівнем освіти, а й за функціями членів цих груп. (табл. 2).

Службовці Німеччини перебувають в одному з трьох видів правового статусу, які відрізняються за рівнем правової захищеності й обсягом функціональних обов'язків та характером професійної підготовки: підготовча служба, випробувальна служба, постійна служба.

Випробувальна служба починається за рівнем правової захищеності й обсягом функціональних обов'язків та характером професійної підготовки: підготовча служба, випробувальна служба, постійна служба.

Таблиця 2

**Основні функції державних службовців Німеччини  
відповідно до кар'єрної групи [7, с. 63]**

Кар'єрна група	Основні функції
Вищий ранг	Розробка політичних програм та законодавства
Підвищений ранг	Застосування законодавства
Середній ранг	Офісні комунікації, ведення документації та реєстрація
Нижчий ранг	Механічна робота

Успішне проходження першого державного іспиту відкриває доступ до *підготовчої служби*, або, як її ще називають, служби до відкликання. Вона характеризується найменшою правовою захищеністю, службовця можуть звільнити за вчинення дисциплінарного проступку. Службовець не обіймає жодної посади, а проходить теоретичну та практичну підготовку до перебування на всіх посадах, характерних для того професійного напрямку, з якого він здобуває освіту.

Підготовча служба для службовців простого рівня триває півроку, середнього – 2–2,5 року, підвищеного рівня – 3 роки, а вищого рівня – 2–2,5 року. За умови успішного проходження підготовчої служби службовець допускається до складання другого державного іспиту – “кар'єрного” (Laufbahnprüfung). Якщо він складений успішно, то службовця призначають на посаду за умови наявності одиниці в штатному розписі й бюджетного фінансування. Призначення на посаду надає службовцю іншого правового статусу, він переходить на випробувальну службу [6, с. 25–28; 8; 13, с. 71].

*Випробувальна служба* починається з призначення на посаду і триває, як правило, від одного року в службовців простого рівня до трьох років у службовців високого рівня. Вона характеризується посиленням правової захищеності службовця, яка виявляється в неможливості його звільнення без наявності передбачених законом обставин [6, с. 25–28; 8; 13, с. 72].

Випробувальний строк за німецьким законом також є доволі тривалим, він узгоджується відповідно до потреб кожної окремої службової

кар'єри і може сягати п'яти років. Для осіб, що претендують на зайняття посад з керівною функцією, тривалість випробувального строку становить у середньому два роки [9, с. 68].

Важливість підготовчої служби та (або) випробувального строку, особливо в країнах кар'єрної системи, зумовлена наступним по суті по-життєвим (безстроковим) призначенням службовця на посаду в державному апараті. У цьому контексті інтерес держави – належно підготувати майбутнього постійного службовця, а осіб, що не відповідають встановленим вимогам, звільнити до цього часу [9, с. 68]. Отже, за умови успішного проходження випробувальної служби службовець вважається призначеним пожиттєво (*постійна служба*). Таке призначення отримують службовці, яким на момент призначення вже виповнилося 27 років. Цей статус характеризується найвищим рівнем правової захищеності та є перебуванням у публічно-правових відносинах [6, с. 25–28; 8; 13, с. 73].

Основною передумовою для вступу на вищу службу є закінчена вища освіта університету, технічної вищої школи чи гуманітарної вищої школи (перший державний екзаме́н, диплом, магістр) чи складання рівноцінного визнаного екзамену. Диплом про закінчення вищої професійної школи не є достатньою передумовою для вступу на вищу службу.

Навчання для вступу до вищої служби проходить у формі стажування (Referendariat), дворічної підготовчої служби. Під час навчання службовці отримують менший від посадового оклад. Після закінчення дворічного стажування службовець проходить випробувальний період терміном три роки (в окремих федеральних

землях цей період може бути скороченим). Деякі кар'єрні напрями не мають дворічної підготовчої служби, а передбачають складання відповідного державного іспиту (наприклад, другий державний іспит у юристів) [6, с. 28]. Лише після закінчення випробувального періоду службовець зараховується до категорії вищих державних службовців [10, с. 48–50].

Слід зауважити, що відповідно до п. 2 ст. 18 німецького закону про чиновників, підготовча служба для кар'єр підвищеної категорії складається з двох частин: фахового навчання тривалістю щонайменше вісімнадцять місяців і професійного практичного часу навчання. Професійне практичне навчання охоплює навчання, наближене до обраного фаху, із нахилом до завдань службової кар'єри; частка практичного навчання не може бути меншою від одного року. Інакше кажучи, підготовча служба містить теоретичну і практичну складові, причому теоретична частина може бути зменшена або скасована за наявності відповідно визнаного диплому про освіту [цит. за: 9, с. 67–68].

Сьогодні головними навчальними установами, що суттєво впливають на формування та розвиток еліти й проеліти в державному (публічному) управлінні Німеччини, є: Федеральна академія державного управління (Bundesakademie für öffentliche Verwaltung) і Федеральний університет прикладних управлінських наук (Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung).

Створення цих навчальних установ для органів федерального управління Німеччини стало відповіддю на нові вимоги до органів державного управління, висунуті в ході періоду модернізації наприкінці 1960-х рр., на "етапі планування" [7, с. 70].

У 1969 р. було засновано Федеральну академію державного управління (Bundesakademie für öffentliche Verwaltung). В інструкції Міністерства внутрішніх справ стосовно її призначення було зазначено, що нова Академія повинна здійснювати підготовку керівного персоналу (кар'єрна група вищого рангу) та сприяти "інтелектуальному обміну між особистостями у сфері політичного життя, державної служби, журналістики, економіки, діяльності професійних спілок та закладів культури".

Федеральний університет прикладних управлінських наук (Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung) було засновано у 2000 р. Основна ідея його заснування полягала у започаткуванні центральної навчальної установи для управлінців середньої ланки (кар'єрна група державних службовців підвищеного рангу), яка б проводила навчальні заходи для всіх відповідних секторів федеральної адміністрації під одним дахом, випускаючи універсальних спеціалістів з питань державного управління, які забезпечуватимуть однорідність персоналу в органах державної адміністрації.

Слід зауважити, що перелік дозволених законом джерел отримання знань у сфері підготовки державних службовців у Німеччині є величезним обмеженням, оскільки галузі освіти та культури є виключно прерогативою земель Німеччини. Лише три федеральних університети були визнані такими, як виняток з правила, на основі детально розробленої чіткої угоди між землями: Університет наук управління у м. Шпайєр (University of Administrative Sciences in Speyer (Hochschule für Verwaltungswissenschaften)), Федеральний університет збройних сил (Federal University of the Armed Forces (Bundeswehrhochschule)) та Федеральний університет прикладних наук державного управління (Federal University of Applied Administrative Sciences (Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung)) [7, с. 70]. Базові курси для засвоєння основ державного управління надає Федеральна вища школа державного та муніципального управління (FH Bund).

Як видно із наведеного вище матеріалу, навчання в університеті – це далеко не єдиний варіант підготовки до державної служби. У багатьох випадках така підготовка здійснюється у формі (короткострокової) професійної підготовки з тісною прив'язкою до професійних потреб та практичних ситуацій, як "підвищення кваліфікації працівника на робочому місці". Цей вид підготовки реалізується у багатьох варіантах, наприклад, у формі практикуму, семінару, конференції, самостійного навчання, віддаленого навчання, електронного навчання, навіть за бакалаврськими чи магістерськими програмами, під час виконання професійних обов'язків [7, с. 71]. Процес підвищення кваліфікації в державному управлінні включає в себе як повторення, так і нове засвоєння знань, а також може бути початковим (для початківців, наприклад, при введенні на посаду), пристосувальним (для пристосування службовця до нових функцій), для просування по службі (наприклад, підготовка для керівної діяльності), індивідуальним консультуванням (коучинг) тощо [12, с. 185–199].

Міністерства Німеччини врегульовують свої потреби у підготовці спеціалістів (державних службовців) із залученням спеціальних організацій, наприклад, Федеральної академії фінансів (Federal Academy of Finances), Академії з управління кризовими ситуаціями, планування на випадок аварійних ситуацій та цивільного захисту (Academy for Crisis Management, Emergency Planning and Civil Protection), Федерального університету оборонних технологій та закупівель (Federal Office of Defence Administration Technology and Procurement) та ін. [7, с. 71].

Зауважимо, що в системі професійного навчання державних службовців Німеччини розроблені і пропонуються:

- бакалаврські програми;
- магістерські програми;

– курси, середньо- та короткострокові семінари, тренінги з підвищення кваліфікації.

Первинну підготовку здійснюють державні і приватні університети, технічні та гуманітарні вищі професійні школи.

Підвищення кваліфікації проходить у спеціалізованих навчальних закладах, підпорядкованих різним відомствам, а також урядам земель.

За формами навчання поділяється на такі види: очне, заочне, дистанційне (on-line), у замовника. Навчання у замовника є особливою формою підготовки та підвищення кваліфікації, яка дає державним службовцям змогу не лише отримати необхідний багаж знань, а й відразу застосувати їх на практиці [6, с. 28].

До основних тенденцій професійного навчання в Німеччині належать такі:

- посилення міжнародного, європейського виміру;
- спрямованість на лідерський підхід до державного управління;
- розвиток дистанційного / е-навчання при розробці нових навчальних дисциплін, курсів підвищення кваліфікації, тематичних семінарів [6, с. 31].

#### IV. Висновки

На підставі проведеного аналізу досвіду Німеччини, на нашу думку, важливим для формування й розвитку еліти в державному управлінні є:

- необхідність встановлення чітких і прозорих умов добору на публічну (державну) службу. При цьому конкурсна процедура є найефективнішим інструментом дотримання зазначених вимог;
- забезпечення поступовості набуття знань і навичок державно-управлінської діяльності, що значною мірою забезпечується саме кар'єрною системою державної служби;
- використання таких механізмів проходження державної служби, як підготовка й випробувальна служба, що дасть змогу покращити якість корпусу публічних службовців та підвищити його стабільність (для вищого рівня державної служби Німеччини підготовка служба триває 2–2,5 року, а випробувальна – до 3 років);
- первинний і лонгований відбір претендентів на посади в системі державного управління;
- безперервна освіта для здійснення успішної службової кар'єри, підтвердження права на заміщення вищої посади (складання іспитів з обов'язкових та факультативних предметів);
- гнучкість навчальних програм (використання блочно-модульного принципу побудови дає змогу швидко адаптувати їх до потреб поточного періоду та ефективно вирішувати актуальні завдання);

– посилення формування лідерських якостей у претендентів на найвищі посади в державному управлінні;

– створення інтерактивної системи інформування про курси підвищення кваліфікації, семінари (з описом теми, зазначенням дати, імені викладача, можливістю заповнення реєстраційних карток в он-лайн режимі), розробка переліку курсів та семінарів на 1–2 роки (у Німеччині – на 5 років).

Перспективами подальших розвідок у цьому науковому напрямі є дослідження досвіду формування й розвитку еліти в державному управлінні інших країн та розробка науково обґрунтованих рекомендацій щодо його використання в Україні.

#### Список використаної літератури

1. Ашин Г.К. Мировое элитное образование / Г.К. Ашин. – М. : Анкил, 2008. – 360 с.
2. Боссарт Д. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Д. Боссарт, К. Деммке; [пер. з англ. О.М. Шапенко]. – К. : Міленіум, 2004. – 128 с.
3. Василенко І.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия : учеб. пособ. / И.А. Василенко. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Логос, 2001. – 200 с.
4. Государственная служба (комплексный подход) : учеб. пособ. – [2-е изд.]. – М. : Дело, 2000. – 440 с.
5. Гришконец А.А. Правовое обеспечение государственной службы / А.А. Гришконец. – М., 1998. – С. 40.
6. Крайник П.І. Професійне навчання державних службовців у Німеччині / П.І. Крайник // Професійне навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: зарубіжний та вітчизняний досвід : матер. наук.-метод. семінару в режимі відеоконференцз'язку, м. Київ ; Дніпропетровськ ; Львів ; Одеса ; Харків, 28 вересня 2010 р. / [за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка]. – К. : НАДУ, 2011. – С. 25–33.
7. Провідні навчальні заклади у сфері професійної підготовки державних службовців: приклад Франції, Польщі, Німеччини та Латвії : звіт у рамках проекту Twinning "Розвиток і удосконалення системи підготовки державних службовців в Україні". – К. : НАДУ, 2010. – 117 с.
8. Прокопенко Л.Л. Публічна служба в країнах ЄС [Електронний ресурс] / Л.Л. Прокопенко, І.А. Шабатіна // Публічне адміністрування: теорія та практика : електр. зб. наук. пр. – 2009. – Вип. 1 (1). – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2009-01/ProkopenkoStat.pdf>.
9. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / [за заг. ред. В.П. Ти-

- мощука, А.М. Школика]. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.
10. Система державного управління Федеративної Республіки Німеччина: досвід для України / [авт.-упоряд.: Ю.В. Ковбасюк, С.В. Загороднюк, П.І. Крайнік; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка]. – К. : НАДУ, 2010. – 76 с.
  11. Der öffentliche Dienst in Deutschland. – Berlin : Bundesministerium des Innern, 2002. – 179 s.
  12. Kitschenberg Helmut. Personalwesen = Управление персоналом / Н. Kitschenberg, В. Neuenahr, Übersetzung ins Russische A. Matsnev. – München : Bayerische Verwaltungsschule Körperschaft des öffentlichen Rechts; Brühl : Bundesakademie für öffentliche Verwaltung im Bundesministerium des Innern, 2002. – 273 s. – (Handbuch der internationalen Rechtsund Verwaltungssprache: Deutsch – Russisch: Reihe R, Bd. 10).
  13. Penaud Jeanne. La fonction publique des Communautés européennes / Jeanne Penaud // Problemes politiques et sociaux. – 1993. – № 713–714. – 117 s.

Стаття надійшла до редакції 09.08.2012.

---

**Сурай И.Г. Формирование и развитие элиты в государственном управлении: опыт Германии**  
*В статье освещены особенности формирования и развития элиты в государственном управлении Германии.*

**Ключевые слова:** элиты в государственном управлении, государственная служба, опыт Германии, формирование и развитие элиты в государственном управлении.

**Suray I. Forming and development of elite is in public administration: experience of Germany**  
*In the articles lighted up of feature of forming and development of elite in public administration of Germany.*

**Key words:** elites in public administration, public service, experience of Germany, forming and development of elite is in public administration.