

ББК 66.4(4),60+67.412.1

ПРОКОПЕНКО Леонід Львович,
канд. іст. наук, доц., зав. каф. права та європейської інтеграції
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національна академія державного управління
при Президентові України

ШАБАТІНА Ірина Анатоліївна,
Альянс Франсез м. Дніпропетровська

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА В КРАЇНАХ ЄС

Розглядаються основні моделі публічної служби в країнах ЄС, на прикладах функціонування публічної служби у Франції, Німеччині, Нідерландах, Великій Британії та Литві визначаються їх найбільш характерні риси.

Ключові слова: кар'єрна, посадова та змішана моделі публічної служби, «закрита» та «відкрита» системи публічної служби, елементи моделі публічної служби.

Прокопенко Л. Л., Шабатина И. А. Публичная служба в странах ЕС

Рассматриваются основные модели публичной службы в странах ЕС, на примерах функционирования публичной службы во Франции, Германии, Нидерландах, Великобритании и Литве определяются их наиболее характерные черты.

Ключевые слова: карьерная, должностная и смешанная модели публичной службы, «закрытая» и «открытая» системы публичной службы, элементы модели публичной службы.

Prokopenko L. L., Shabatina I. A. Public service in the countries of EU

The basic models of public service in the countries of EU are studied, on the examples of public service functioning in France, Germany, Holland, Great Britain and Lithuania the most typical features are determined.

Key words: career, post and mixed models of public service, «closed» and «opened» systems of public service, elements of public service model.

Постановка проблеми. Реформування системи державної служби в Україні, її адаптація до стандартів Європейського Союзу потребує уважного аналізу досвіду функціонування цього важливого інституту в розвинутих державах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Цій проблематиці присвячено цілий ряд публікацій як вітчизняних (Н. Гончарук, А. Михненко, Р. Корнута, А. Ліпенцев, А. Федець, В. Луговий, Т. Мотренко, С. Озінська, Ю. Полянський та ін.), так і зарубіжних (Д. Боссарт, К. Деммке, Ж. Зіллер, А. Клесс, Ж. Пено) авторів.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми. Проте, незважаючи на досить велику кількість праць, чимало важливих проблем залишається поза увагою дослідників. Зокрема, особливий інтерес сьогодні становить аналіз моделей публічної служби в ЄС, оскільки саме визначення моделі державної служби та її основних параметрів має лежати в основі створення високопрофесійної державної служби в Україні.

Мета статті. Метою статті є аналіз моделей публічної служби в країнах ЄС, визначення сутності поняття «модель державної служби» та її основних характеристик.

Виклад основного матеріалу. В усіх сучасних державах застосовується одна з трьох основних моделей публічної служби – кар’єрна, посадова та змішана, що поєднує елементи кар’єрної та посадової моделей. Більшість країн Європейського Союзу і власне Європейський Союз побудували свою публічну службу за принципом кар’єрної моделі. Це передусім Франція, Німеччина, Данія та Іспанія. Посадова модель діє в Швеції, Нідерландах, змішана модель отримала поширення в Італії, Великій Британії. Серед нових членів ЄС є як прибічники кар’єрної моделі (Болгарія, Кіпр, Румунія, Словаччина, Словенія), так і змішаної (Латвія, Литва,

Мальта, Польща, Угорщина, Чехія). Винятком є Естонія, де запроваджена посадова модель [3, с.27 – 28].

У західноєвропейській науковій літературі кар'єрну систему часто називають «закритою», оскільки вона значною мірою обмежує можливість вільного переміщення персоналу між приватним та державним секторами. Посадова ж модель вважається «відкритою» саме тому, що будь-яка посада може заміщатися кандидатами з приватного сектору [11, р. 45].

Звичайно, на практиці жодна з європейських країн сьогодні не має тієї чи іншої моделі публічної служби в чистому вигляді. У кожній із домінуючих моделей присутні елементи іншої. Так, у Франції існують категорії посад держслужбовців центральних органів влади та органів місцевого самоврядування, які наймаються за принципами посадової публічної служби – за контрактом, або за угодою (члени кабінету міністрів, директор кабінету міністрів, генеральний директор у мерії тощо). У Нідерландах та Швеції окремі категорії службовців, як працівники дипломатичного корпусу, та поліція наймаються за принципами кадрової служби. Але існування певної категорії посад, які не відповідають загальноприйнятим нормам, не є підставою для класифікації тієї чи іншої публічної служби як змішаної, оскільки існування цих посад є законодавчо оформленим винятком з правил, а не нормою.

Кар'єрна модель базується на принципі специфічності публічної адміністрації, що зумовлює наявність персоналу, наділеного особливими можливостями, який присвячує все своє професійне життя службі в державному органі. Службовець, який отримав підготовку, необхідну для найму на роботу, та пройшов конкурс або успішно склав державний іспит, піднімаючись ієрархічною структурою посад відповідно до існуючого механізму просування по службі, реалізує свій кар'єрний потенціал. Кар'єрна система передбачає встановлення ієрархічного порядку для посад таким чином, щоб державний службовець, прийнятий на певний посадовий рівень, міг за визначений термін перебування на тій чи іншій посаді пройти послідовну низку рівнів, аж до найвищого. Унаслідок того, що набір залежить від різних рівнів освіти, у кожній системі посад існують горизонтальні поділи, які відповідають цим рівням, та вертикальні, які враховують різноманітність професій у державній адміністрації [4, с. 340].

Сукупність цих особливих норм систематизована в статуті, який відокремлює автономію права держслужби від загального трудового права. Загальний статут – це сукупність норм конституційного, нормативного і юридичного порядку, які стосуються всіх службовців, що потрапляють під юрисдикцію адміністративного права, частиною якого є право держслужби. Його існування є для чиновників гарантією незалежності від адміністративного свавілля. Окремі статuti уточнюють способи застосування загального статуту для всіх службовців, які складають конкретний штат чиновників і виконують подібні завдання в одному або кількох адміністративних органах. Вони аналізують функції чиновників даного штату, уточнюють умови найму (необхідний диплом, організація конкурсів), організацію і схему реалізації кар'єри (чини, ранги, швидкість просування) тощо. Спеціальний статут існує для деяких держслужбовців і закріплюється законом (поліція, повітряна навігація).

Таким чином, найбільш характерними рисами кар'єрної моделі публічної служби є такі: наявність спеціальних статутних вимог щодо освіти, необхідної для найму та кар'єри; обмеження визнання професійного досвіду роботи в приватному секторі; призначення службовця тільки на найнижчі посади визначеного кар'єрного рівня та просування по службі за вислугою років; наявність законодавчо визначеної системи оплати праці та спеціальної пенсійної системи; робота впродовж життя; чітко визначений принцип субординації; статутно або нормативно закріплений кодекс поведінки публічних службовців, їх прав та обов'язків.

У кожній країні організаційний порядок кар'єри є різним залежно від вертикальних і горизонтальних поділів, притаманих кожній державній адміністрації. Горизонтальні поділи, відображаючи рівень освіти, відповідають категоріям публічних службовців. Так, у Франції існують три категорії публічних службовців. Категорія А, яка об'єднує публічних службовців керівного складу, вимагає від кандидата рівня вищої освіти, що відповідає ліценціату (диплом про успішне завершення трирічного курсу навчання в університеті). Категорія В, передбачаючи функції забезпечення виконання рішень, потребує від кандидата освітнього рівня бакалавра (у Франції рівень бакалавра означає успішне завершення повної середньої освіти і є першим ученим званням), а категорія С –

рівня неповної середньої освіти. Категорія А включає приблизно 20 % чиновників і до категорії В належить близько 40 % [8, с. 240].

Кожна з цих категорій підрозділяється на ранги, які, у свою чергу, розподілено на класи. Підвищення класу проводиться в рамках рангу для всіх чиновників і залежить одночасно від вислуги років і професійних якостей чиновника. Висока оцінка роботи чиновника може прискорити підвищення класу за мінімальної вислуги років, а низька оцінка дає право на автоматичне підвищення класу тільки за максимальної вислуги років. Підвищення класу проводиться безперервно і супроводжується зростанням посадового окладу. Підвищення рангу відбувається не автоматично, а залежить від заслуг чиновника та вислуги років, термін якої визначено окремими статутами.

Загальним правилом доступу до французької публічної служби є конкурс, який складається з письмових іспитів та усної співбесіди. За результатами конкурсу журі складає список кандидатів відповідно до оцінок, отриманих кандидатами. Під час призначення на посаду орган, наділений номінативною владою, повинен урахувати рейтинг кандидатів, він має право призначити на посаду тільки людину зі списку.

Після призначення на посаду службовець не відразу набуває статусу чиновника, спочатку, протягом періоду від 6 місяців до 2-х років, він проходить випробувальний термін у якості стажера і тільки потім, після успішного завершення випробувального терміну отримує статус чиновника. Слухачі Національної школи адміністрації (ENA), регіональних інститутів адміністрації (IRA), Школи податкової служби та інших спеціалізованих навчальних закладів мають статус стажера вже під час навчання і після закінчення навчання призначаються на посаду чиновника згідно з місцем у рейтингу.

Французька система організації конкурсу передбачає існування так званого внутрішнього конкурсу, який дає можливість діючим публічним службовцям, які не мають відповідного освітнього рівня, брати участь у конкурсних іспитах з метою одержання вищої категорії за умови наявності відповідної вислуги років на публічній службі. Так, до Національної школи адміністрації та регіональних інститутів адміністрації можуть вступити за внутрішнім конкурсом публічні службовці, які не мають необхідної для залучення до категорії А вищої освіти, за

умови, що вони мають щонайменше 4 роки стажу роботи на державній службі в органах виконавчої влади і місцевого самоврядування, або державних установах. Вступники за внутрішнім конкурсом складають приблизно 30% контингенту слухачів регіональних інститутів адміністрації [11, р.6].

Німецька система публічної служби та доступ до неї, незважаючи на те, що також належить до кар'єрної моделі, значною мірою відрізняється від французької, особливо в галузі підготовки публічних службовців та організації відбору, який фахівці називають «поетапним відбором», оскільки він складається з двох державних іспитів, до яких допускаються особи, що пройшли теоретичну підготовку та стажування у федеральних або земельних органах управління [4, с. 322].

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 з цих посад зростають і вимагають усе більшого досвіду і професійних навичок [5, с.140].

Усі види кар'єри належать до чотирьох рівнів публічної служби: простого, середнього, підвищеного та високого. Для того щоб одержати 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 (Fachhochschule) або атестата про закінчення повного курсу середньої школи, який дає право вступу до вищих навчальних закладів, публічна служба вищого рівня вимагає щонайменше закінченого 3-річного курсу навчання у вищій школі й складання відповідного іспиту. Для кар'єри в публічній службі необхідно мати освіту в галузі права або економіки, фінансів чи суспільних наук. У 2000 р. переважну більшість публічних службовців склали службовці підвищеного (52 %) та середнього (24 %) рівнів. До посадовців вищого рівня належало 16 %, а до посадовців простого – 8 % [12, s.69 – 71].

Службовці Німеччини перебувають в одному з трьох видів правового статусу, які відрізняються рівнем правової захищеності й обсягом функціональних обов'язків:

1. Підготовча служба. Успішне проходження першого державного іспиту дає 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 тому професійному напрямку, з якого він здобуває освіту. Підготовча служба для службовців простого рівня триває півроку, середнього рівня – 2 – 2,5 роки, підвищеного рівня – 3 роки, а вищого рівня – 2 – 2,5 роки. За умови успішного проходження підготовчої служби, службовець допускається до складання другого державного іспиту – «кар'єрного» іспиту (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 [12, s.71].

2. Випробувальна служба починається з призначення на посаду і триває, як правило, від одного в службовців простого рівня до трьох років у службовців високого. Вона характеризується посиленням правової захищеності службовця, яке проявляється в неможливості його звільнення без наявності передбачених законом обставин [12, s.72].

3. За умови успішного проходження випробувальної служби службовець вважається призначеним пожиттєво. Призначення пожиттєво отримують службовці, яким на момент призначення виповнилося 27 років. Цей статус характеризується найвищим рівнем правової захищеності та є правилом перебування в публічно-правових відносинах [12, s.72].

Кар'єра публічної служби Німеччини відповідного рівня передбачає вступні посади, на які відбувається перше призначення службовця та які віднесено до найнижчої для кожного рівня служби групи оплати. Кар'єрне зростання службовця здійснюється шляхом послідовного зайняття посад за результатами атестації або за участю в конкурсі. У федеральній службі Німеччини для підвищення ролі оцінки атестації введено квотування: найвищі бали може отримати лише 15 % атестованих, а наступні вищі бали – 35 % [12, s. 73].

Посадова модель публічної служби повністю організовується виходячи з короткострокових потреб у персоналі. Набір проводиться на конкретну посаду, а не до номенклатурної групи, професії чи будь-якої іншої групи, яка дає можливість бути призначеним на певну кількість посад. Робота на державний орган прирівнюється до праці за будь-якою іншою професією. Службовець не повинен реалізовувати свій професійний потенціал лише в рамках публічної служби, він може вільно переміщатися між приватним і державним секторами. Але це не означає, що він не має можливості зробити кар'єру в системі посадової служби. Приклад Нідерландів показує, що кар'єра і служба за наймом не виключають одна одної. Там службовець може зробити кар'єру, заміщуючи різні послідовні посади. Головну відмінність між двома системами можна стисло висловити у формулі, за якою у «найманій системі просування державного службовця є проблемою індивіда, тоді як у кадровій системі воно є справою адміністрації» [11, р. 47].

У найманій державній адміністрації також існує можливість внутрішнього набору, за яким вакантна посада може бути заміщена публічним службовцем. Формальності, пов'язані з призначенням за внутрішнім набором, є не такими численними, оскільки особиста справа службовця вже перебуває в адміністрації, але цей службовець не має жодної переваги перед зовнішнім кандидатом і керівник служби, призначаючи певну особу на вакантну посаду, не зобов'язаний вивчати кандидатури державних службовців спочатку. Він може прийняти на службу особу з-поза меж адміністрації, якщо вважає її професійно більш придатною. У посадовій публічній службі загальний стаж роботи в державному і приватному секторах відіграє певну роль не тільки під час призначення службовця на вакантну посаду, але й у визначенні розміру посадового окладу. Кожна посада відповідає наперед установленій шкалі оплати, що зростає з вислугою років. У підсумку службовці, посідаючи однакові посади, можуть мати різний посадовий оклад, оскільки мають різний стаж роботи.

Таким чином, характерними елементами посадової моделі публічної служби є трудові відносини на основі контракту, призначення на всі можливі посади без попередньої цільової підготовки, визнання професійного досвіду, набутого в приватному секторі, відсутність законодавчо встановленої системи кар'єрного зростання та спеціальної пенсійної системи. Зважаючи на ці характеристики,

здавалося б, що за посадової моделі публічної служби існування спеціального статуту для публічних службовців є неможливим. Однак, як свідчить досвід Нідерландів, наявність статуту публічних службовців не відносить автоматично публічну службу певної країни до кадрової моделі.

Публічна служба Нідерландів організована за класифікацією посад згідно з усталеною шкалою оплати, що має 18 рівнів, об'єднаних у 7 категорій. Розподіл на категорії відображає різноманітні загальні та спеціальні освітні рівні. Наприклад, на заміщення посад, які відповідають 5 – 9 рівням можуть претендувати кандидати, які успішно пройшли повний курс середньої школи, доступ до посад 6 – 12 рівнів потребує диплома про вищу освіту. Обіймання тієї чи іншої посади певного рівня та вислуга років на цій посаді не дає службовцеві права кар'єрного зростання, оскільки відсутній сам механізм кар'єрного просування, але існує механізм зростання посадового окладу за вислугою років, відображений у статутних документах [11, р. 54].

Змішана модель публічної служби характеризується існуванням усередині кадрової системи певного переліку посад зі своїм специфічним режимом організації кар'єри та доступу до публічної служби. Наприклад, у Великій Британії існує порядок призначення на деякі посади без організації конкурсу. Цей випадок законодавчо закріплено в постановах уряду про державну адміністрацію, які передбачають, що від необхідності отримувати класифікаційні сертифікати звільняються «посади, на які призначення проводяться безпосередньо Кораною». Здебільшого це посади вищих держслужбовців центральних органів влади. З відставкою члена уряду ці чиновники також ідуть у відставку [4, с. 339].

Змішаний характер системи проявляється також у контрактних відносинах між службовцем і державним або муніципальним органом, який його наймає. У цьому випадку службовці не мають статусу державного службовця, але здебільшого потрапляють під юрисдикцію публічного права.

У цьому контексті цікавий досвід Литви. Європейська Комісія у своєму звіті з питань розширення ЄС у 2002 р. відзначила, що досягнення неабияких успіхів на шляху реформування державного управління в Литві було зумовлено головним чином прийняттям нового Закону про державну службу [4, с. 13].

Закон Литовської республіки «Про державну службу» у ст. 2 визначає п'ять типів державних службовців:

- державні службовці кар'єри – державні службовці, прийняті на посаду на необмежений термін, які мають можливість в установленому законом порядку здійснювати право на кар'єру на державній службі;
- статутні державні службовці – державні службовці, служба яких регламентується затвердженим законом статутом або Законом про дипломатичну службу, що встановлюють спеціальні умови прийому на державну службу, проходження служби, відповідальності та інші умови, що пов'язані з особливостями служби і повноваженнями статутних державних службовців у сфері публічного адміністрування щодо осіб, які не знаходяться в їх підпорядкуванні;
- державні службовці політичної (особистої) довіри – державні службовці, прийняті на посаду на термін повноважень державного політика, який прийняв їх на службу, чи колегіальної державної інституції або на інший, установлений законом термін;
- керівники установ – державні службовці, прийняті в конкурсному порядку або на підставі політичної (особистої) довіри для здійснення керівництва державною інституцією чи установою або інституцією чи установою самоврядування;
- замінні державні службовці – державні службовці, які замінюють державного службовця кар'єри або державного службовця політичної (особистої) довіри, які тимчасово не можуть виконувати обов'язки [1].

Розподіл державних службовців на вищезазначені типи відповідає розподілу посад на кар'єрну, посади політичної довіри, керівників та замінних державних службовців.

Цей же Закон (ст. 7) поділяє посади державних службовців на 3 рівні – А, В, С, для заміщення яких необхідна відповідна освіта. Для посад рівня А вимагається університетська чи прирівняна до неї освіта, рівня В – вища освіта або отримана до 1995 р. середня спеціальна освіта і рівня С – освіта не нижче середньої та набута професійна кваліфікація. Усі посади поділяються на 20 категорій, з яких 20-та – найвища. Крім того, ст. 21 установлює три кваліфікаційні класи державних службовців, які дають право на надбавку до посадового окладу (від 15 до 50 %).

Доступ на посаду державного службовця кар'єри здійснюється за конкурсом, що складається з письмового іспиту та усної співбесіди, а його кар'єрне зростання відбувається на розсуд керівництва з огляду на результати щорічного оцінювання роботи державного службовця керівником та комісією з оцінювання [1].

Існування подібного режиму організації кар'єри та доступу до державної служби дають нам підстави вважати литовську державну службу кар'єрною, але передбачені ст. 5 даного закону положення про укладення трудових договорів на державній службі переконливо свідчать про змішаний характер системи державної служби Литви [1].

Висновки. Отже, проголошення Україною курсу на європейську інтеграцію і необхідність досягнення критеріїв та вимог, що висуваються до кандидатів для вступу до ЄС, ставить на перший план завдання створення високопрофесійної державної служби як ключового елементу ефективної системи державного управління. А це потребує врахування досвіду розвинених країн під час обґрунтування параметрів моделі державної служби відповідно до вимог сучасного етапу державотворення.

Список використаних джерел

1. **Про** Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 5 берез. 2004 р. // Уряд. кур'єр. – 2004. – 17 берез.
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.Шаленко. – К. : Міленіум, 2004. – 128 с.
3. **Зіллер, Ж.** Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / Ж. Зіллер; пер. з фр. В. Ховхуна. – К. : Основи, 1996. – 418 с.
4. **Корнута, Р.** Окремі особливості правового регулювання публічної служби Німеччини / Р. Корнута // Проблеми реформування державного управління : зб. наук. пр. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – С.129 – 170.

5. **Михненко, А.** Шляхи удосконалення підготовки державних службовців у контексті європейської інтеграції України / А. Михненко, Н. Гончарук, Л. Прокопенко // Командор. – 2005. – № 1. – С 9 – 13.

6. **О государственной** службе : Закон Литовской республики от 8 июля 1999 г. – Режим доступа : www.seimas.lt.

7. **Озірська, С. М.** Системи державної служби європейських країн : наук.-аналіт. дослідж. / С. М. Озірська, Ю. Д. Полянський. – К. : Вид-во УАДУ, 1999. – 168 с.

8. **Федець, А.** Сучасні моделі державної служби / А. Федець, А. Ліпенцев // Актуал. проблеми держ. упр. : зб. наук. пр. – О. : ОРІДУ НАДУ. – 2005. – № 2. – С.235 – 253.

9. **Claisse, Alain.** Fonctions publiques en Europe / Alain Claisse, Marie-Christine Meininger. – Paris : Montchrestien, 1994. – 157 p.

10. **Der öffentliche** Dienst in Deutschland. – Berlin : Bundesministerium des Innern, 2002. – 179 s.

11. **Instituts** Régionaux d'Administration (IRA). Les concours d'accès. – Paris : Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique, 2003. – 48 p.

12. **Penaud, Jeanne.** La fonction publique des Communautés européennes / Jeanne Penaud // Problemes politiques et sociaux. – 1993. – № 713-714. – 117 p.