

ОСОБЛИВОСТІ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОКРЕМИХ ПИТАНЬ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ У КРАЇНАХ ЄВРОПИ

Панова Н. С.

Стаття присвячена особливостям нормативного регулювання питань публічної служби і публічного службовця, класифікації публічної служби, громадянства осіб, що вступають на публічну службу, наявності відповідної освіти, вікового цензу, окремих обмежень, конкурсного відбору в таких країнах, як: Франція, Велика Британія, Греція, Латвія, Польща, ФРН, Естонія, Болгарія та ін..

Ключові слова: публічна служба, публічний службовець, чиновник, конкурсний відбір, віковий ценз, відповідна освіта, конкурсна процедура.

Статья посвящена особенностям нормативного регулирования вопросов публичной службы и публичного служащего, классификации публичной службы, гражданства лиц, вступающих на публичную службу, наличия соответствующего образования, возрастного ценза, отдельных ограничений, конкурсного отбора в таких странах, как: Франция, Велика Британія, Греция, Латвия, Польша, ФРГ, Эстония, Болгария и др.

Ключевые слова: публичная служба, публичный служащий, чиновник, конкурсный отбор, возрастной ценз, соответствующее образование, конкурсная процедура.

The article is devoted to the special features of the normative regulation of questions concerning public service and public servant, public service classification, citizenship of persons entering the public service, existence of appropriate education, age-related requirement, separate limitations, competition selection in such states as: France, Great Britain, Greece, Latvia, Poland, Germany, Estonia, Bulgaria etc.

Key words: public service, public servant, official, competition selection, age-related requirement, appropriate education, competition procedure.

З'ясування сутності, правової природи та галузевої приналежності службової кар'єри є неможливим без визначення її місця, ролі і значення у структурі інституту державної служби, з одного боку, та характеристики державної служби як єдиної цілісної публічно-правової системи, яка є сферою здійснення службової кар'єри, з іншого. З огляду на важливість, актуальність, проблемність та недостатню правову визначеність питань публічної служби, на особливу увагу заслуговує зарубіжний досвід визначення публічної служби.

Характеризуючи публічну службу країн Європейського Союзу, слід зазначити, що цей соціальний інститут у різних країнах має різні назви, а подекуди й не зовсім тотожний зміст [1, с. 18]. Поняття "публічна служба" та "публічний службовець" у Франції передаватимуться відповідно термінами "державна адміністрація" та "функціонер", у Великій Британії - "цивільна служба" та "державний агент", у ФРН - "державна служба" та "чиновник" [2]. Для зручності далі за текстом вживаються терміни "публічна служба" та "публічний службовець", які характеризують діяльність кола осіб, що перебувають на службі в різних публічних органах управління -

відмінних від державних та комунальних підприємств і збройних сил - незалежно від їхнього правового статусу.

Розглядаючи відмінності стосовно публічної служби в різних державах ЄС, слід звернути увагу на таке. В окремих країнах частина службовців поліції належить до збройних сил (це стосується, наприклад, жандармерії у Бельгії та Франції). Необхідно зазначити, що службовці поліції у більшості країн значною мірою є державними, тоді як у ФРН вони майже повністю є публічними службовцями земель, а у Великій Британії - місцевих властей [3]. Стосовно працівників освіти, у деяких країнах більшість із них є службовцями держави (Греція, Іспанія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Португалія і Франція), однак їхній статус може певною мірою відрізнитися від статусу, власне, публічних службовців або функціонерів. Так, у Нідерландах викладачі мають власний статус. У Бельгії та ФРН ці особи є службовцями органів регіональних (територіальних) утворень: громад і земель. У Великій Британії, Данії та Ірландії вони є службовцями місцевих властей [3].

У Франції працівники лікарень і системи охорони здоров'я мають власний статус, який відрізняється від статусу публічних службовців держави та службовців територіальних органів управління. В Італії персонал системи охорони здоров'я є службовцями областей і місцевих громад. У Великій Британії Національна служба здоров'я, яка поширюється на більшу частину лікарів та лікарський персонал, становить більше половини кількісного складу публічних службовців [3]. Статус працівників служб соціального забезпечення також не є однаковим у різних країнах: у деяких із них ці особи є публічними службовцями держави або місцевих громад (зокрема, в Данії), але у більшості країн, наприклад, у Франції, вони є службовцями приватноправових організацій.

Судді, незважаючи на те, що вони скрізь користуються статусом, відмінним від статусу публічних службовців - статусом, який гарантує їм неупередженість - належать у деяких країнах до категорії державних службовців (наприклад, у ФРН), тоді як в інших країнах навіть сама ідея подібного вирішення цього питання не знайшла б достатніх підстав (Велика Британія та Ірландія) [3].

Точне юридичне визначення публічного службовця є однаково складною справою у будь-якій із країн Європейського Союзу: це поняття відрізняється в залежності від того, чи розглядається воно під кутом зору адміністративного, фінансового чи кримінального права. Певний інтерес викликає сама етимологія слів, які використовуються для позначення публічного службовця. Найдавнішою та найбільш пов'язаною з монархічним минулим цих європейських країн є термінологія, яка вживається в Данії, Греції та Великій Британії. Публічний службовець є у них, за словником загального права, слугою (людиною на службі), цивільним слугою або навіть слугою Корони або чиновником. Окрім цього, термін "публічний службовець", який бере витоки із старорежимних понять, позначає буквально того, хто обіймає посаду. Слово "функціонер" характеризує більш сучасне поняття громадських посад, які з'явилися із Французькою революцією та замінили посади, які нале-

© Н.С. Панова, 2015

жали їх власникам і могли продаватися. У Бельгії та Люксембурзі вживаються більш нейтральні терміни "агент держави" або "агент місцевої громади". В Італії тривалий час використовується термін "цивільний службовець" держави або місцевих властей. В Ірландії в теперішній час застосовуються терміни, що позначають цивільного публічного службовця або функціонера держави, що є більш широким за змістом поняттям. Всі ці поняття на позначення публічних службовців, за винятком терміна, що вживається в Італії, використовуються лише щодо осіб, які мають специфічний публічно-правовий статус [2, с. 29].

Аналіз зарубіжного законодавства про публічну службу дає підстави зазначити, що для публічної служби та публічних службовців країн Європейського Союзу є властивими дві головні характеристики.

По-перше, зв'язок між публічним службовцем і органом влади, що використовує його, є публічно-правовим зв'язком, який має прояв у виданні адміністративного акта, а не в підписанні приватноправового трудового договору із взаємними зобов'язаннями. Як зазначають дослідники, зокрема, Ж. Зіллер, недоговірна природа публічно-службового зв'язку була предметом дискусій у більшості країн і була визнана всюди [2, с. 29]. Єдиною правовою системою, в якій цей науковий спір не було остаточно вирішено, є система Великої Британії: до недавніх пір теорія поділялася тут між договірними робітниками і статутними публічними службовцями. Але й тут відповідний договір укладається на публічно-правових засадах, що значно відрізняє його від трудового договору.

По-друге, публічний службовець є особою, яка вступає на службу на постійній основі - до пенсії - із трьома уточненнями. У Нідерландах статус публічних службовців дозволяє їх призначення або на тимчасовій, або на постійній основі, при цьому служба на тимчасовій основі найчастіше є тотожною стажуванню, але може, у відносно нечисленних випадках, бути такою, яка у Франції зветься службою позаштатних співробітників. Крім того, припускається використання терміна "публічний службовець" лише щодо офіційних цивільних службовців у Великій Британії та Ірландії. В обох цих країнах, як і в Нідерландах, статус службовців на тимчасовій основі, які є нечисленними, відрізняється від статусу службовців, призначених на постійній основі [1, с. 9-10].

Звернення до зарубіжного досвіду класифікації публічної служби дає підстави визначити, що основна увага приділяється саме правовому регулюванню такого виду, як цивільна служба: Закон Латвії "Про державну цивільну службу" [4, с. 454-467], Закон Польщі "Про цивільну службу" [5, с. 388-427], Кодекс цивільних службовців Греції [6, с. 520-601]. При цьому слід зазначити, що цивільна служба поділяється на види: а) загальна цивільна служба (пов'язана з виконанням однотипних, "стандартних" функцій публічної адміністрації, які знаходять свій прояв в(у): обслуговуванні політичного керівництва держави, наданні адміністративних послуг громадянам, організації надання інших послуг тощо); б) спеціалізована цивільна служба (забезпечує діяльність держави в окремих, вузьких сферах суспільного життя). Саме таке розмежування закріплено в законодавстві Латвії та Польщі.

Щодо кар'єрного аспекту державної служби слід зазначити, що особливістю державної служби є те, що вона за свою правовою природою є кар'єрною профе-

сійною діяльністю. Цю ознаку закріплено у самій державній службі незалежно від моделі державної служби - англосаксонської, якій відповідає система посадовця державної служби (США, Велика Британія, Ірландія) або континентальної - якій відповідає система кар'єрної державної служби (Франція, ФРН, Греція, Литва, РФ). У країнах, державна служба яких належить до системи посад, службовці виконують свої обов'язки на умовах приватноправового договору, оскільки службова діяльність здійснюється ними протягом певного терміну, тобто у цьому разі державна служба має строковий характер. Зазначене свідчить про те, що для цього виду служби не є характерним автоматичне просування по службі. Водночас, це не означає, що за такої моделі державної служби службовці не можуть робити пожиттєвої кар'єри. З огляду на: 1) більшу доступність інформації про оголошені вакансії і 2) попередній професійний досвід - саме службовці, які уже мають досвід державної служби, найчастіше беруть участь у конкурсах і, як результат, займають вищі посади [7, с. 89]. Зазначене дає підстави вважати, що службова кар'єра відбувається у межах адміністративної ієрархії і в англосаксонській моделі державної служби. Водночас, кар'єра за цієї моделі державної служби характеризується більшою складністю її здійснення для державних службовців, ніж у державній службі континентальної системи.

Звернення до зарубіжного досвіду щодо визначення поняття "державний службовець" і його класифікації свідчить про різноплановість та розмаїтість як у назві цієї категорії працівників, так і в змістовному навантаженні їхнього визначення і видах. Зокрема, відповідно до законодавства про публічну службу зарубіжних країн, поняття "державний службовець" має різні позначення схожого статусу: "публічний службовець" (Литва, Грузія), "державний службовець" (Естонія, Болгарія, Чеська Республіка), "службовець цивільної служби" (Польща), "працівник" (Канада), "чиновник/функціонер" (Греція, ФРН, Іспанія, Бельгія, Франція), "агент держави" (Люксембург) тощо. При цьому важливо зазначити, що у переважній більшості країн законодавство не тільки закріплює те чи інше поняття, але й передбачає його визначення, зокрема:

а) §4 Закону Естонії "Про публічну службу" визначає, що державний публічний службовець - це особа, яка за грошову винагороду виконує роботу в державній чи муніципальній адміністративній установі, а державним службовцем є особа, що перебуває в службових відносинах з державою [8, с. 467-520]. Таким чином, в Естонії на законодавчому рівні визначено поняття "публічний службовець" і "державний службовець" і, отже, здійснено їхнє розмежування;

б) стаття 2 Закону Болгарії "Про державного службовця" встановлює, що "державний службовець - це особа, яка адміністративним актом призначається на оплачувану штатну посаду в державній адміністрації та допомагає органу державної влади у здійсненні його повноважень" [9, с. 601-638], визначаючи тим самим основні його ознаки: штатна посада у державній адміністрації, призначення адміністративним актом, оплата за рахунок держави, здійснення повноважень державного органу;

в) стаття 2 Закону Литви "Про публічну службу" передбачає поняття "публічний службовець" і, не визначаючи його, закріплює основні його функції: координація діяльності інституцій в окремій сфері державного

управління, управління або розподіл фінансових ресурсів та контроль за їх використанням, здійснення контролю, прийняття та впровадження правових актів, підготовка проєктів правових актів, договорів або програм, управління персоналом або володіння публічною адміністративною владою щодо не підпорядкованих осіб [10, с. 427-454]. На підставі аналізу цих функцій визначено, що всі вони мають виключно публічний характер, що є визначальним у віднесенні цього виду служби до системи адміністративного права:

г) §2 Федерального Закону ФРН "Про статус чиновників" передбачає, що чиновник - це особа, яка знаходиться у публічно-правових службових відносинах і відносинах службової вірності з Федерацією або з безпосередньою федеральною корпорацією, публічною установою або фондом публічного права [11, с. 225-269]. Таким чином, у цьому Законі, насамперед, зроблено акцент на особливостях відносин між чиновником і державою, тобто ці відносини мають публічно-правовий характер, що однозначно визначає приналежність інституту державної служби до публічних галузей права.

Питання щодо громадянства осіб, які вступають на публічну (державну службу) в країнах Європейського Союзу мають свої відмінності від положень, передбачених законодавством про державну службу України, і характеризуються наступним. Так, відповідно до § 7 Федерального закону ФРН "Про статус чиновників" [11, с. 227], "призначений чиновник може бути тільки той, хто є німцем на підставі ст. 116 Основного закону або має громадянство однієї з держав-членів Європейської співдружності". Водночас, для зайняття певних посад у ФРН вимога громадянства є абсолютною: "якщо цього вимагають відповідні завдання, то чиновником може бути призначений тільки німець", тобто мова йде, насамперед, про діяльність, пов'язану з державною таємницею, або про вищі посади чиновників. Окрім цього, звертає на себе увагу положення, відповідно до якого федеральний міністр внутрішніх справ (який здійснює управління публічною службою у ФРН) може робити індивідуальні винятки та, за наявності нагальної службової потреби в роботі чиновників, приймати іноземних громадян, навіть з-поза меж Європейського Союзу. Однак, вимога громадянства у більшості зарубіжних держав є досить жорсткою.

Важливо акцентувати увагу на те, що наявність відповідної освіти є однією з визначальних умов для вступу на публічну службу практично в усіх країнах Європейського Союзу. При цьому, градація відповідної освіти в залежності від країни, конкретної посади, виду служби є досить значною: для зайняття одних посад достатньо середньої освіти, для інших - необхідна вища освіта із ступенем бакалавра або магістра. Найбільш урегульованою та жорсткою є система вимог щодо освіти у ФРН. Відповідно до Федерального закону ФРН "Про статус чиновників" [11, с. 225-269] для: а) службової кар'єри служби підвищеної категорії вимагається: шкільне навчання, яке дає право навчатися у вищому закладі, і проходження підготовчої служби у три роки; б) службової кар'єри служби вищої категорії вимагається: трирічна, закінчена іспитом освіта у вищому навчальному закладі і проходження підготовчої служби в два роки.

Цікавим є зарубіжний досвід вирішення питання вікового цензу в державній службі. Законодавство зарубіжних країн закріплює як мінімальний вік вступу на публічну службу, так і максимальний. Загальний міні-

мальний вік у більшості європейських країн становить 18 років, у деяких країнах - 20 років (Данія), а для зайняття багатьох посад цей вік є більш високим, що зумовлено, насамперед, потребою одержання відповідної освіти й підготовки. Зокрема, значно вищим є мінімальний вік для зайняття постійних посад у ФРН, який становить 27 років, оскільки для того, щоб претендувати на ці посади, необхідно пройти підготовчу службу [11, с. 225-269].

Окрім мінімального віку законодавством передбачається й максимальний вік вступу на державну службу, що зумовлено тим, що: 1) у країнах системи кар'єри органи публічної адміністрації не зацікавлені у прийомі на службу на невеликі строки осіб, які досягли певного віку, враховуючи, що відставка службовців за загальним правилом настає у 60-65 років, тобто держава намагається якомога ефективніше інвестувати кошти на розвиток кадрового потенціалу; 2) вважається, що після досягнення певного віку особа не може покладені завдання і функції виконувати настільки ефективно, як цього вимагає характер служби. Єдиного систематизованого підходу у вирішенні цього питання немає, і в кожній країні встановлюються свої вимоги щодо цього віку: Австрія - 40, Франція - 45, Бельгія - 50 років. Водночас, у багатьох країнах (Нідерланди, Велика Британія), як і в Україні, подібних вікових обмежень немає, однак є вимога щодо того, що службовець має бути здатним служити протягом реального періоду до відставки.

Неоднозначно вирішується питання щодо володіння публічним службовцем державною мовою. Звернення до зарубіжного законодавства свідчить, що володіння державною мовою - це вимога, яка зумовлена характером діяльності публічних службовців, що полягає в активному використанні і, відповідно, знанні державної мови для виконання покладених завдань і функцій. Вимога володіння державною мовою зазвичай прямо встановлюється в державах, де є чималі іншомовні національні групи, наприклад, в Естонії [8], Литві [10], Латвії [4]. У мононаціональних країнах (Польща [5], Болгарія [12]) в законах про публічну (державну) службу цю умову не передбачено.

Аналіз зарубіжного законодавства про регламентацію названого обмеження свідчить, що в одному випадку поняття "повна дієздатність особи" має характер умови вступу на службу (§ 17 закону Чеської Республіки "Про службу державних службовців у адміністративних установах і про винагороду публічних службовців та інших працівників адміністративних установ" [13]), а в інших - характер обмеження, як і в Україні: ст. 9 Закону Литви "Про публічну службу" визначає, що "не має права на посаду публічної служби особа, котру визнано з юридичної точки зору недієздатною відповідно до процедури, визначеної законами" [10].

Обмеження щодо судимості особи, яка претендує на посаду публічного службовця є перепорою для вступу на службу у чітко визначених законодавством випадках. Так, аналіз зарубіжного законодавства дає підстави вважати, що у переважній більшості випадків відсутність судимості стосується лише осіб, які вчинили умисні злочини (ст. 7 Закону Латвії "Про державну цивільну службу" [4], § 16 Закону Естонії "Про публічну службу" [8]), тобто вчинення злочину з необережності не виключає можливість вступу на публічну службу, хоча й враховується при проведенні конкурсів. Водночас, § 17 Закону Чеської Республіки "Про службу державних службовців у адміністративних установах і про винагороду державних

службовців та інших працівників адміністративних установ" передбачає, що особа, яка претендує на посаду, не "повинна мати судимостей ... не відповідає цій передумові особа, якщо вона має судимість за вчинення умисного правопорушення чи неумисного правопорушення, несумісного з діяльністю посадової особи, якщо така судимість не була знята" [13]. Існують особливості й у Законі "Про цивільну службу" Польщі, ст. 4 якого передбачає умову, що пов'язана з фактом вчинення умисного злочину - "не була покарана за умисний злочин" [5], а не факт судимості. Відповідно до ст. 8 Кодексу цивільних службовців Греції не можуть бути призначені цивільними службовцями особи, які "звинувачені у вчиненні кримінального правопорушення та засуджені до будь-якого покарання за крадіжку, розкрадання державних або громадських коштів, шахрайство, здирництво, підробку документів, зловживання службовим становищем, хабарництво, невиконання обов'язку, а також будь-який злочин проти сексуальної свободи або з використанням фінансової експлуатації сексуального життя" [6].

Цікавим є зарубіжний досвід конкурсного відбору при вступі на публічну службу. Так, саме конкурс є основним способом заміщення вакантних посад (ст. 10 Закону Болгарії "Про державного службовця" [9], § 18 Закону Чехії "Про службу державних службовців у адміністративних установах і про винагороду державних службовців та інших працівників адміністративних установ" [12], ст. 11 Закону Латвії "Про публічну службу" [4]). З огляду на вищенаведене слід зазначити, що базові положення щодо проведення конкурсу передбачаються на законодавчому рівні (зокрема, Законом "Про державну службу" [13]), а винятки із встановленого правила - на підзаконному рівні, тобто через постанови Уряду. Безперечно, такий підхід навряд чи можна назвати правовим, оскільки саме від дієвого відбору кандидатів на державну службу залежить ефективність інституту державної служби. Саме тому, якщо й передбачаються винятки із загального правила, то вони мають бути мінімальними і встановлюватися виключно на законодавчому рівні. Цю тезу підтверджує й зарубіжний досвід проведення конкурсу.

Призначення на посади без проведення конкурсу вважається винятковими і є можливими у разі призначення: 1) на посади керівників органів публічної адміністрації, а також, у ряді випадків, і керівників структурних підрозділів. Таке призначення здійснюється, зокрема, відповідно до ст. 8 Закону ФРН "Про чиновників", яка визначає, що "обов'язок на оголошення конкурсу на заміщення посади не стосується посад державних секретарів, керівників управлінь у федеральних міністерствах і керівників установ, які безпосередньо підпорядковані федеральним міністерствам, а також федеральних корпорацій, публічних установ і фондів публічного права" [11]; 2) на посади працівників патронатних служб (якщо останні належать до посад публічної служби). Таке положення передбачає ст. 12 Закону Литви "Про публічну службу" [10]: "набір на посаду публічних службовців політичної (особистої) відданості здійснюється без конкурсу на вибір державного політика або колегіальної державної інституції". Аналогічне положення передбачено й у чинному законодавстві про державну службу України; 3) виконуючих обов'язки публічних службовців. Це положення стосується тільки випадків про тимчасове виконання обов'язків службовця і, безперечно, проведення конкурсу у цьому разі є зайвим (Закон Литви "Про публічну службу" [10], Закон Естонії "Про публічну службу" [8]).

Як свідчить зарубіжний досвід проведення конкурсної процедури, питання статусу конкурсної комісії

Література

1. Ківалов С. В. Публічна служба в Україні : підручник [для студ. вищ. навч. закл.] / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова. - О. : Фенікс, 2009. - 688 с.
2. Государственная служба в зарубежных странах. - М. : ИНИОН РАН, 1996. - 166 с.
3. Государственная служба основных капиталистических стран. - М., 1977. - 291 с.
4. Про державну цивільну службу : Закон Латвії від 07.09.2000 р. // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. - К. : Конус-Ю, 2007. - 735 с. - С. 455-466.
5. Про цивільну службу : Закон Польщі від 18.12.1998 р. // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. - К. : Конус-Ю, 2007. - 735 с. - С. 388-426.
6. Кодекс цивільних службовців Греції : Закон Греції від 09.02.1999 р. // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. - К. : Конус-Ю, 2007. - 735 с. - С. 520-601.
7. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. - К. : Конус-Ю, 2007. - 735 с.
8. Про публічну службу : Закон Естонії від 25.01.1995 р. // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. - К. : Конус-Ю, 2007. - 735 с. - С. 467-520.
9. Про державного службовця : Закон Болгарії від 27.08.1999 р. // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. - К. : Конус-Ю, 2007. - 735 с. - С. 601-638.
10. Про публічну службу : Закон Литви від 23.04.2002 р. // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. - К. : Конус-Ю, 2007. - 735 с. - С. 427-454.
11. Про статус чиновників : Федеральний Закон ФРН від 31.03.1999 р. // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. - К. : Конус-Ю, 2007. - 735 с. - С. 225-269.
12. Про службу державних службовців у адміністративних установах і про винагороду публічних службовців та інших працівників адміністративних установ : Закон Чеської Республіки від 26.04.2002 р. // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. - К. : Конус-Ю, 2007. - 735 с. - С. 269-388.
13. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
14. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / Зіллер Ж. - К. : Основи, 1996.
15. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

*Панова Н. С.,
кандидат юридичних наук,
доцент Київського інституту НУ ОЮА
надійшла до редакції: 15.11.2015*