

Панова Н. С.,

кандидат юридичних наук, доцент

Київського інституту

Національного університету «Одеська юридична академія»

НОРМАТИВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОКРЕМИХ ПИТАНЬ ПРОХОДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ У КРАЇНАХ ЄВРОПИ

Анотація. Стаття присвячена особливостям нормативного регулювання питань проходження публічної служби (класифікація посад, присвоєння рангів, просування за званнями, оцінювання публічних службовців, припинення службових відносин) в таких країнах, як Франція, Велика Британія, Греція, Латвія, Польща, ФРН, Чеська Республіка, Болгарія тощо.

Ключові слова: публічна служба, проходження публічної служби, класифікація посад, оцінювання, присвоєння рангів, публічний службовець, просування за званнями.

Постановка проблеми. Питання реформування державної служби в Україні до теперішнього часу залишаються актуальними, важливими й витребуваними, особливо з огляду на те, що неодноразові організаційно-правові заходи його здійснення, передбачені і Концепцією адміністративної реформи в Україні (1998 р.) [1], і Стратегією реформування системи державної служби в Україні (2000 р.) [2], і Концепцією адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу (2004 р.) [3], і Концепцією розвитку законодавства про державну службу (2006 р.) [4], досі залишаються нереалізованими або ж такими, що уже не відповідають тим реаліям, які є характерними для сучасної України. Прийняття і не набуття чинності Закону України «Про державну службу» (2011 р.) [5], як одного з вирішальних етапів реформування державної служби, мало би вирішити цілий ряд актуальних, важливих і проблемних питань інституту державної служби з урахуванням тих новітніх політико-правових змін, які мають місце в державі і суспільстві. Нарешті, розроблення і можливе прийняття (на момент підготовки нашої статті) Закону України «Про державну службу» (2015 р.) [6], можливо, й вирішить частину важливих питань інституту державної служби. Водночас слід зазначити, що і з урахуванням проекту цього законодавчого акта завдання пошуку і запровадження оптимальної, дієвої й ефективної моделі державної служби залишається одним із першочергових в Україні, що потребує переосмислення цілого ряду наукових положень щодо публічної служби, створення оптимальної та ефективної системи органів виконавчої влади, удосконалення законодавства про державну службу, запровадження дієвого та ефективного режиму державної служби, чіткого визначення правового становища державного службовця, підвищення ролі і значення службової кар'єри в інституті державної служби.

Виклад основного матеріалу дослідження. У контексті зазначеного важливим є звернення до зарубіжного досвіду правового регулювання питань публічної служби та визначення можливостей їхнього запровадження в умовах України. Насамперед, це стосується питання класифікації посад державної служби. Слід зазначити, що зарубіжний досвід щодо класифікації державних посад є досить різноманітним як у кількості категорій посад, так і в їхній назві та підставах класифікації.

Однак спільним для багатьох країн є те, що спостерігається тенденція щодо зменшення категорій посад, що, безперечно, позитивно впливає на просування за посадами, а в кінцевому результаті – на здійснення службової кар'єри.

Для деяких країн підставою класифікації посад на категорії є рівень освіти. Так, відповідно до Закону Литви «Про публічну службу» [7], посади публічних службовців поділяються на три категорії: 1) категорія «А» включає в себе посади, де необхідна вища університетська або еквівалентна освіта; 2) категорія «В» включає в себе посади, де необхідна освіта, не нижча за вищу не університетську або еквівалентну освіту; 3) категорія «С» включає в себе посади, де необхідна середня та відповідну професійну кваліфікацію.

За названим вище критерієм класифікуються посади в Греції [8]: а) категорія спеціальних посад – SP (загальні секретарські посади або посади, встановлені спеціальними правовими положеннями); б) категорія посад, що вимагають університетської освіти – US (посади, для яких формальною кваліфікацією є ступінь або диплом грецького університету або аналогічного іноземного вищого навчального закладу); в) категорія посад, що вимагають технічної освіти – TS (посади, для яких формальною кваліфікацією є свідоцтво чи диплом грецького технічного вищого навчального закладу чи школи або іноземний сертифікат чи диплом, диплом Центру вищої технічної та професійної освіти, або грецький чи іноземний еквівалент); г) категорія посад, що вимагають середньої освіти – SE (посади, для яких формальною кваліфікацією є свідоцтво або диплом про отримання освіти, видані середньою школою, іншою еквівалентною школою або визнаною школою для сліпих телефонних операторів); д) категорія посад, що вимагають обов'язкової освіти – CE (посади, для яких нормальною кваліфікацією є свідоцтво про отримання обов'язкової освіти або свідоцтво про отримання освіти, видане еквівалентною нижчою технічною школою).

У ФРН критеріями класифікації посад визначено «навички, знання і досягнення», відповідно до яких виокремлено чотири категорії службових кар'єр проходження служби: 1) службові кар'єри служби нижчої категорії; 2) службові кар'єри служби середньої категорії; 3) службові кар'єри служби підвищеної категорії; 4) службові кар'єри служби вищої категорії [9].

Виокремлення «рівня освіти» як критерію класифікації посад, так само, як і «навичок, знань і досягнень», є досить дискусійним та таким, що не відображує суттєвих відмінностей між посадами, їхнього місця в системі державних посад, особливостей їх заміщення тощо.

У ряді країн ЄС перелік категорій державних службовців зведено до мінімуму, і їх класифікація проводиться відповідно до характеру службових обов'язків та рівня професійної підготовки службовців. Так, відповідно до Закону Естонії «Про публічну службу» [10] і Болгарії «Про державного службовця»

[11], службовці поділяються на керівників та, відповідно, звичайних чиновників або спеціалістів. При цьому на керівника покладається здійснення управління адміністративним підрозділом і відповідальність за його роботу, а на спеціаліста – допомога у виконанні функцій державної влади.

Дещо по-іншому питання видів категорій посад державних службовців урегульовано в Польщі і Чеській Республіці, хоча вони й схожі між собою. Так, розд. 4 Закону Польщі «Про цивільну службу» передбачає, що посади (у нашому розумінні – категорії) на цивільній службі поділяються на «вищі» та «всі інші» [12], а Закон Чеської Республіки «Про службу державних службовців в адміністративних установах і про винагороду державних службовців та інших працівників адміністративних установ» розрізняє посади «вищих посадовців» (старші посадовці, які уповноважені спрямовувати роботу безпосередньо підпорядкованих їм службовців на окремих рівнях управління адміністративної установи, ставити перед ними службові завдання, організовувати, спрямовувати та контролювати виконання ними службових завдань і давати їм обов'язкові до виконання накази) й «усіх інших державних службовців» [13].

У Російській Федерації існує чітка класифікація державних посад за їх роллю в реалізації компетенції державних органів. Саме за цим критерієм виокремлюють дві категорії посад: 1) державні посади із встановленим колом обов'язків щодо виконання і забезпечення повноважень цього державного органу; 2) посади, які не мають статусу державних посад і заміщуються з метою технічного забезпечення діяльності державних органів відповідно до штатного розпису цих органів [14, с. 130].

Водночас всі державні посади у Федеральному Законі «Про цивільну державну службу» [15, с. 110–128] поділяються на чотири категорії: «керівники», «помічники (радники)», «спеціалісти» і «забезпечуючі спеціалісти».

1) Категорія «керівники» – посади керівників і заступників керівників державних органів, їх структурних підрозділів, посади керівників і заступників керівників територіальних органів федеральних органів виконавчої влади та їх структурних підрозділів, посади керівників і заступників керівників представництв державних органів та їх структурних підрозділів, які заміщуються на певний строк повноважень або без обмеження строку повноважень. Державні посади категорії «керівники», у свою чергу, поділяються на три групи: «вищі», «голови» і «провідні» [15, с. 9].

2) Категорія «помічники (радники)» – державні посади, які встановлюються для сприяння особам, які заміщують посади керівників державних органів, керівників територіальних органів федеральних органів виконавчої влади, керівників представництв державних органів та їх структурних підрозділів, які заміщуються на певний строк повноважень або без обмеження строку повноважень. Аналіз функцій, які покладаються на державні посади категорії «помічники (радники)», можна представити в такому узагальненому вигляді: а) розробка і внесення пропозицій щодо актуальних напрямків відповідної сфери діяльності; б) систематична інформація і консультування, надання відповідних інформаційно-аналітичних матеріалів; в) участь у підготовці проектів рішень, опрацювання питань, які потребують професійних знань; г) здійснення контролю за ходом виконання рішень у напрямках, які належать до компетенції особи, діяльність якої забезпечується; д) участь у підготовці доповідей, а також інших матеріалів [16, с. 136–137]. Таким чином, можна зазначити, що повноваження посад категорії «помічники (радники)» – це повноваження службовців

патронатної служби. Державні посади категорії «помічники (радники)», у свою чергу, поділяються на три групи: «вищі», «голови» і «провідні» [15, с. 9].

3) Категорія «спеціалісти» – це посади, які встановлюються для професійного забезпечення виконання державними органами визначених завдань та функцій і заміщуються без обмеження строку повноважень. Державні посади категорії «спеціалісти», у свою чергу, поділяються на чотири групи: «вищі», «голови», «провідні» і «старші» [15, с. 9].

4) Категорія «забезпечуючі спеціалісти» – це посади, які запроваджуються для організаційного, інформаційного, документального, фінансово-економічного, господарського та іншого забезпечення діяльності державного органу і які заміщуються без обмеження строку повноважень. Державні посади категорії «керівники», у свою чергу, поділяються на чотири групи: «голови», «провідні», «старші» і «молодші» [15, с. 9].

Особливістю просування за посадами у Великій Британії є те, що чиновник не може бути підвищеним на посаді тільки за добросовісну працю, оскільки саме за результатами праці його цінують і виплачують винагороду. У разі, коли чиновник відмінно справляється зі своїми обов'язками, найбільше, на що він може розраховувати, це грошова премія або деяке підвищення заробітної плати. Автоматичного просування чиновників службою, яке прийнято в інших країнах, у Великій Британії немає, більше того – це нонсенс. В основу системи оцінки результатів діяльності британських чиновників покладено такий принцип: результати діяльності кожного чиновника мають бути очевидними і за можливістю скрупульозно вимірними й урахованими.

І теоретичний, і нормативний, і практичний інтерес являє собою європейський досвід регулювання й присвоєння рангів (звань) та визначення можливостей використання його в умовах України. Насамперед, слід зазначити, що ранги (звання) в європейських країнах суттєво відрізняються між собою (назвами, правовим регулюванням, порядком присвоєння, правовими наслідками), що унеможливує їхню систематизацію та визначення закономірностей.

Найчастіше в європейських країнах використовується така система звань, як ранги: Болгарія, ФРН, Греція; у Литві, Франції – класи. Найпростіша система звань передбачена у Литві, п. 2 ст. 7 Закону «Про публічну службу» якої передбачає, що посади публічних службовців поділяються на двадцять рангів (тобто ранги у Литві мають відношення до посад публічних службовців, а не до державних службовців, як це має місце в Україні), а публічним службовцям у Литві присвоюються кваліфікаційні класи [7], яких є три: третій, другий, перший. При цьому третій кваліфікаційний клас присвоюється публічному службовцю при прийомі на посаду (у вигляді оцінювання).

Більш складною є система звань у Болгарії, Закон «Про державного службовця» якої у ст. 73 «Ранги» передбачає, що ранги виражають професійну кваліфікацію державного службовця як сукупність знань, умінь, необхідних для якісної діяльності на посаді [11]. Ранги державних службовців поділяються на дві групи: «молодший ранг» і «старший ранг», кожен з яких має по п'ять ступенів. Мінімальний ранг для кожної посади визначається в Єдиному класифікаторі посад в адміністрації, при цьому для керівних посад найменшим рангом є третій молодший ранг. Слід зазначити, що важливе значення для вирішення питання щодо рангу має професійний досвід, зокрема: 1) якщо особа вперше вступає на державну службу і при цьому не має досвіду, то орган призначення присвоює їй п'ятий – молодший

ранг; 2) якщо особа вперше вступає на державну службу і відповідає вимогам щодо років професійного досвіду у проведенні відповідної діяльності, то їй присвоюється ранг, що відповідає мінімальному рангу, передбаченому для відповідної посади.

Цікавим є те, що підвищення здійснюється щонайменше через три і щонайбільше через п'ять років на основі атестування через оцінку успішності діяльності державного службовця на його посаді. Водночас державному службовцю може бути присвоєний наступний вищий ранг раніше трирічного строку за умови, що при атестації він отримав найвищу оцінку. Таким чином, для здійснення службової кар'єри державного службовця в Болгарії важливими є дві умови: а) вислуга років; б) успішне проходження атестування.

Кодекс цивільних службовців Греції чітко визначає залежність рангів державних службовців від категорій посад: а) категорія спеціальних посад (SP), яким відповідають перший і другий ранги; б) категорія посад, що вимагають університетської освіти (US), яким відповідають ранги (ранг «генерального директора», ранг «директора», ранги «А», «В», «С», «D»). Ранг «D» є започатковуючим, ранг «генерального директора» – завершальним; в) категорія посад, що вимагають технічної освіти (TS), (ранг «директора», ранги «А», «В», «С», «D»). Ранг «D» є започатковуючим, ранг «директора» – завершальним; г) категорія посад, що вимагають середньої освіти (SE), (ранги «А», «В», «С», «D»). Ранг «D» є започатковуючим, ранг «А» – завершальним; д) категорія посад, що вимагають обов'язкової освіти (CE), (ранги «В», «С», «D», «E»). Ранг «E» є започатковуючим, ранг «В» – завершальним [8].

Для присвоєння чергового рангу державному службовцю в Греції встановлено чіткі вимоги щодо строків служби у певному ранзі, зокрема, для категорії US (вимагає університетської освіти): з рангу «D» до рангу «С» – три роки служби у ранзі «D»; з рангу «С» до рангу «В» – чотири роки у ранзі «С»; з рангу «В» до рангу «А» – шість років служби у ранзі «В», з рангу «А» до рангу «директора» – шість років служби у ранзі «А» і виконання обов'язків керівника структурного підрозділу протягом не менше двох трирічних строків; з рангу «директора» до рангу «генерального директора» – чотири роки служби у ранзі «директора» [8]. Таким чином, основною умовою просування за званнями у Греції є вислуга років, хоча законодавство передбачає й додаткову умову – наявність матеріальних кваліфікацій, які підтверджено відомостями, що містяться у їхній особистій справі.

Для процедури просування за званнями у Греції характерним є те, що на початку кожного року кожна компетентна служба складає реєстри всіх державних службовців за категоріями, рангами, галузями і спеціалізаціями із зазначенням стажу роботи у кожному ранзі. На основі цих реєстрів спеціально уповноважені службові ради складають списки на підвищення. Службовці, чий імена було включено до списків на підвищення в рангах, отримують підвищення не пізніше ніж через місяць після дати затвердження списків.

Досить складною й неоднорідною є система службових звань у Франції. Відповідно до законодавства Франції [16] чин – це звання, яке дає право особі, яка його носить, займати одну з посад, що йому відповідає. При цьому будь-яке призначення або будь-яке просування в чині, яке не здійснюється з єдиною метою – забезпечити вакантною посадою або дозволити особі, яка його отримала, виконання відповідних службових обов'язків, є недійсним. Для різних категорій посад службовців існує окрема, відмінна від інших, підсистема звань, наприклад: кор-

пусу службовців категорії «В» присвоюються три чини (класи): середній, вищий та виключний. У свою чергу, в межах кожного класу виокремлюються підкласи: середній клас містить 13 підкласів, вищий – 8 підкласів, виключний – 7 підкласів. Цікавим є те, що у просуванні за званнями французьке законодавство передбачає не лише мінімальну, але й середню тривалість перебування службовця у відповідному підкласі, що дає йому змогу у разі успішного виконання своїх завдань на обґрунтоване підвищення підкласу.

Узагальнення зарубіжного досвіду просування за званнями, попри всю його різноманітність та багатоглибкість, дає підстави для визначення, що: 1) найбільш дієвою системою звань (рангів, класних чинів тощо) є в країнах, державна (публічна) служба яких належить до системи кар'єри; 2) просування за званнями є одним із пріоритетних способів здійснення кар'єри, оскільки є можливим і за відсутності вакантної посади; 3) важливе значення для просування за званнями має чітко визначена система звань (рангів, класних чинів, класів) та їхнє співвідношення; 4) основними умовами просування за званнями є: а) вислуга років; б) успішне виконання службовцем своїх обов'язків протягом встановленого періоду, хоча законодавство окремих країн передбачає й додаткові умови.

У теорії державної служби до форм оцінювання державних службовців відносять атестацію і щорічну оцінку виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань. Важливо зазначити, що у європейських державах для означення процедури оцінювання використовуються різні назви цього механізму, зокрема, в Болгарії, Естонії, Чехії – «атестація» [11; 10; 13], Латвії – «оцінка відповідності» [17], Литві – «оцінювання» [7].

Як зазначають зарубіжні дослідники, метою проведення атестації є ідентифікація професійної компетентності публічних службовців; визначення потреби у додатковій підготовці (тренінгу) особи, що проходила атестацію; покращення взаєморозуміння між керівниками та підлеглими – вважається, що в ході атестаційного процесу покращується співпраця всередині організації; наступне прийняття рішення про подальший перебіг кар'єри службовця: залишення на посаді, підвищення або звільнення; наступне преміювання публічного службовця або позбавлення його премії, що здійснюється на основі атестації [18, с. 94–99]. Таким чином, на атестацію покладається досить широке коло завдань, пов'язаних із вирішенням важливих питань інституту державної служби: 1) забезпечення професійності та ефективності самого інституту державної служби; 2) визначення професійного рівня як одного з найважливіших критеріїв державних службовців; 3) забезпечення здійснення службової кар'єри шляхом просування за посадами і просування за званнями; 4) підвищення ролі професійної підготовки державних службовців.

Досить цікавим є зарубіжний досвід вирішення цього питання, який, безумовно, заслуговує на увагу. Зокрема, при проведенні оцінки державних службовців ФРН на кожного з них заповнюється службова характеристика, яка включає в себе такі параметри: а) кмітливість, тобто здатність швидко й диференційовано сприймати суть справи; б) розумові та оціночні здібності, тобто здатність аналізувати проблеми й робити висновки; в) спеціальні знання, тобто обсяг, ширина і глибина спеціальних знань; г) готовність до діяльності, яка проявляється при виконанні завдань, інтенсивній роботі; д) здатність пристосовуватися до нової ситуації або виконання нового завдання; е) особиста ініціативність, яка проявляється в готов-

ності і здатності знаходити проблеми за власною ініціативою; ж) здатність приймати рішення і втілювати їх у життя; з) вміння вести переговори, тобто здатність пристосовуватися до партнера у переговорах і переконливо аргументувати свої думки; і) якість виконання своїх обов'язків, тобто оцінка придатності результатів роботи для використання (надійність, раціональність, економічність тощо); к) здатність висловлювати свої думки усно, письмово, перед великою аудиторією (точність і ясність викладення, обґрунтованість стилю, плавність мови, логічність тощо) [19, с. 109–110].

Відповідно до Закону Чеської Республіки «Про службу державних службовців в адміністративних установах і про винагороду державних службовців та інших працівників адміністративних установ» атестація державного службовця включає оцінку: а) дотримання вірності державі та утримання від зловживання посадою державного службовця; б) належне виконання служби щодо правильності, доцільності та самостійності; в) дотримання службової дисципліни; г) результати навчання [13].

Аналіз вищенаведених критеріїв дає підстави вважати, що в зарубіжному законодавстві щодо атестації службовців, окрім оцінки діяльності службовця, оцінюються і його особистісні якості: ступінь лояльності, схильність до корупційних діянь, здатність до підвищення професійного рівня тощо.

На стадії «розгляд атестаційної справи» на особливу увагу заслуговує питання щодо процесуального статусу атестаційної комісії, як учасника атестаційної процедури, з огляду на те, що саме від діяльності атестаційної комісії, її рішень залежать об'єктивність та ефективність атестації у цілому. Відповідно до чинного законодавства атестаційна комісія створюється, як правило, із працівників державного органу, в якому проводиться атестація. Водночас до роботи в атестаційній комісії можуть залучатися незалежні експерти. Останнє положення є особливо позитивним з огляду на необхідність забезпечення об'єктивного розгляду і професійної оцінки діяльності державного службовця, який атестується, зокрема, щодо виконання покладених на нього службових обов'язків, знання державної мови та користування нею у роботі, а також принциповий підхід у підготовці рекомендацій для подальшого використання його досвіду і знань у роботі державного службовця.

По-різному це питання регламентується зарубіжним законодавством, зокрема, в Естонії створюються спеціальні комісії за участю керівника органу, безпосереднього керівника чиновників, що атестуються, представника кадрової служби, профспілок, колег, а також залучаються вчені та незалежні фахівці [10]. У Чехії створення атестаційної комісії взагалі не передбачено, хоча й не заборонено. Процес оцінювання здійснює безпосередній керівник публічного службовця, який готує проект висновку службової атестації [13]. Наведена процедура оцінювання є характерною для України і має назву «щорічна оцінка діяльності державного службовця».

Особливостями характеризується атестація у Литві, зокрема, її обов'язковим етапом є оцінка публічного службовця наприкінці кожного календарного року його прямим керівником. У разі, коли службовця на цьому етапі оцінено на «добре», процедура на цьому завершується, а в разі отримання оцінок «бездоганно» або «незадовільно» службовець підлягає додатковій оцінці спеціально створеною комісією [7]. Позитивним у цій атестаційній процедурі є те, що має місце тенденція до спрощення процедури оцінювання публічного службовця з метою зменшення її формалізму і покращення взаєморозуміння між

публічним службовцем і керівником. Більше того, у цьому разі атестація відіграє роль своєрідного заохочувального впливу на службовця: належне виконання своїх обов'язків – відповідна позитивна оцінка – спрощення (до мінімуму) процедури оцінювання.

Найскладнішою є процедура атестації у Великій Британії, яка здійснюється для: а) упорядкування сфери праці; б) чіткого визначення персональних обов'язків кожного чиновника; в) виявлення сильних і слабких сторін чиновника; г) виявлення талановитих працівників; д) ухвалення об'єктивних рішень щодо призначення й винагороди. Отже, основна спрямованість атестації полягає в тому, щоб керівництво завжди мало уявлення про якості підлеглих, їх готовність або потенційну здатність посісти вищу посаду. Для проведення атестації створюється складна система суб'єктів оцінювання: з одного боку – службовець, що атестується, з іншого – безпосередній керівник (складає атестаційний звіт), керівник вищого рангу (затверджує атестаційний звіт), головний контролер атестації, керівник вищого рівня (приймає рішення за результатами звіту). Складною є й сама процедура оцінювання.

Відповідно до Закону Японії «Про державних службовців» [20, с. 169] оцінювання державних службовців покладається на Раду у справах персоналу, яка функціонує при Кабінеті Міністрів Японії і є, відповідно, незалежним атестаційним органом, який здійснює як конкурсний відбір, так і оцінювання діяльності державних службовців при їхньому просуванні за посадами або рангами. При цьому важливо зазначити, що оцінювання проводиться, як і конкурс, через так звані конкурсні іспити. Основними критеріями оцінювання є: особисті заслуги, стаж роботи, професійна підготовка, ділові якості, які постійно контролюються кадровими структурами і щорічно оцінюються безпосереднім керівником, який направляє відповідний висновок керівникові органу. Цікавим, із точки зору запровадження для України, є висновок, який складається з двох частин: 1) проставляються оцінки («відмінно» або «недостатньо») за: а) здатність готувати документи; б) швидкість виконання завдань; в) ініціативність; г) ретельність опрацювання матеріалу; д) дисциплінованість; ж) лояльність; з) уміння будувати стосунки в колективі; 2) описовість характеру і передбачення ним, насамперед, критичних зауважень, які висловлював керівник (в неофіційних листах), що направлялися протягом року підлеглому. Окрім цього, кожен рік відділ кадрів направляє в усі департаменти «картки досягнень», в яких має бути зафіксовано найбільш значущі успіхи кожного службовця [21, с. 135–136].

Дещо інші правові наслідки мають рішення відповідних комісій в окремих країнах ЄС. Аналіз зарубіжного законодавства про державну службу свідчить про те, що рішення атестаційних комісій можуть мати:

1) рекомендаційний характер – Закон Естонії «Про публічну службу» передбачає, що конкурсно-атестаційна комісія приймає такі рішення, які не є обов'язковими для керівника адміністративної установи: а) вважати чиновника атестованим; б) вважати чиновника неатестованим і запропонувати керівникові звільнити його або перевести на нижчу посаду; в) перенести атестацію на термін до одного року і запропонувати керівнику направити чиновника на навчання; г) запропонувати керівникові застосувати до чиновника заохочення; д) внести керівникові пропозицію щодо підвищення чиновника у посаді [10];

2) обов'язковий характер – Закон Франції «Про права і обов'язки службовців» передбачає, що у разі оцінки публічного службовця на: а) «добре», його кар'єра продовжується

по суті без змін. Якщо така оцінка ставиться два роки підряд, то атестація наступного року не відбувається взагалі або відбувається тільки на прохання службовця з метою просування по службі; б) «бездоганно», комісія пропонує керівникові підвищити кваліфікаційний клас (звання) або перевести на вищу посаду, або принаймні зберегти status quo, якщо немає можливостей для просування по службі; в) «незадовільно», комісія пропонує керівникові вдосконалити кваліфікацію службовця або понизити його у класі, або перевести на нижчу посаду. У разі оцінювання службовця незадовільною оцінкою два рази підряд, його пропонується взагалі звільнити із служби [16];

3) змішаний характер – Закон Литви «Про публічну службу» передбачає, що деякі рішення оціночної комісії є обов'язковими, особливо щодо пониження чи підвищення у класі і звільнення у разі повторної незадовільної атестації [7].

Як уявляється, для усунення колізій і прогалин у законодавстві щодо регулювання підстав припинення службових відносин, створення правових засад для функціонування стабільної державної служби, недопущення суб'єктивного впливу на здійснення службової кар'єри доцільно в одному законодавчому акті – Законі «Про державну службу» – передбачити чіткий та вичерпний перелік підстав припинення державної служби з класифікацією їх на групи: а) втрата права на державну службу; б) ініціатива державного службовця; в) ініціатива суб'єкта призначення; г) об'єктивні обставини.

Звернення до зарубіжного досвіду свідчить про те, що це питання вирішується по-різному, однак є певні спільні риси. Так, Закон Чехії «Про службу державних службовців в адміністративних установах і про винагороду державних службовців та інших працівників адміністративних установ» чітко розмежовує три види підстав припинення службових відносин: а) державним органом; б) на вимогу службовця; в) на підставі закону [13]. Три види підстав припинення служби передбачає Федеральний Закон ФРН «Про статус чиновників»: а) звільнення; б) вихід у відставку; в) втрата прав чиновника [9]. Аналогічно вирішується питання в Законі Болгарії «Про державного службовця» (загальні підстави, з ініціативи державного службовця, з ініціативи органу призначення) [11] і в Кодексі цивільних службовців Греції (смерті державного службовця, прийняття його відставки, втрати посади або звільнення зі служби) [8]. Натомість у Законі Литви «Про публічну службу» [7] і Законі Естонії «Про публічну службу» [10] визначається перелік підстав припинення державної служби, які не розбиваються на групи. При цьому в Естонії надається не тільки перелік підстав, але кожній із них присвячено окремі параграфи.

Слід зазначити, що зарубіжне законодавство по-різному визначає строк попередження про звільнення з ініціативи державного службовця, і він становить від 14 днів до 4 місяців. Так, у Чехії цей строк становить 60 днів [13, с. 56], у Франції – 4 місяці [22, с. 3], у Німеччині передбачена можливість відстрочення звільнення на строк, необхідний для завершення чиновником своїх службових обов'язків, але не більше ніж на три місяці [9, с. 30].

Для підтвердження цієї позиції доцільно звернутися до зарубіжного досвіду нормативного регулювання питання про відставку державного службовця. Так, відставка як підстава припинення службових відносин передбачена ст. 44 Закону Литви «Про публічну службу» [7], §§ 35–47 Феде-

рального Закону ФРН «Про статус чиновників» [9], ст. 148 Кодексу цивільних службовців Греції [8].

На окрему увагу заслуговує досвід ФРН щодо запровадження тимчасової відставки, яка характеризується такими моментами: а) стосується чітко визначеного кола осіб; б) застосовується у випадках, передбачених федеральним Законом; в) стосується тільки тих чиновників, яких призначено довічно; г) у разі відкриття еквівалентних вакансій першочергово на ці посади призначаються особи, які перебувають у тимчасовій відставці. Так, тимчасова відставка може застосовуватися до таких вищих посадових осіб, як державні секретарі, міністерськ-директори, чиновники служби вищої категорії Відомства військової контррозвідки, Федерального відомства захисту конституції, Федерального відомства розвідки, Федерального генерального прокурора, Президента Федерального відомства кримінальних розслідувань тощо. Підставою для застосування тимчасової відставки є: а) ліквідація або значна зміна структури установи або об'єднання установ; б) ліквідація посади [9].

Література:

1. Концепція адміністративної реформи в Україні, схвалена Указом Президента України № 810/98 від 22 липня 1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Про Стратегію реформування системи державної служби : Указ Президента України від 14 квітня 2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 5 березня 2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу : Указ Президента України від 2 лютого 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
5. Про державну службу : Закон України від 17 листопада 2011 р. (не чинний) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
6. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
7. Про публічну службу : Закон Литви від 23.04.2002 р. // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с. – С. 427–454.
8. Кодекс цивільних службовців Греції : Закон Греції від 9 лютого 1999 р. // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с. – С. 520–601.
9. Про статус чиновників : Федеральний Закон ФРН від 31 березня 1999 р. // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с. – С. 225–269.
10. Про публічну службу : Закон Естонії від 25 січня 1995 р. // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с. – С. 467–520.
11. Про державного службовця : Закон Болгарії від 27 серпня 1999 р. // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с. – С. 601–638.
12. Про цивільну службу : Закон Польщі від 18 грудня 1998 р. // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с. – С. 388–426.
13. Про службу державних службовців у адміністративних установах і про винагороду публічних службовців та інших працівників адміністративних установ : Закон Чеської Республіки від 26 квітня 2002 р. // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с. – С. 269–388.

14. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба : [учебн. для подгот. госуд. служащих] / А.Ф. Ноздрачев. – М. : Статут, 1999. – 592 с.
15. О гражданской государственной службе : Федеральный закон РФ от 27 июня 2004 г. // Государственная служба в странах основных правовых систем мира: нормативные акты / под ред. А.А. Демина. – М. : Книгодел, 2005. – 792 с. – С. 117–206.
16. Про права і обов'язки службовців : Закон Франції від 13 червня 1983 р. // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с. – С. 401–420.
17. Про державну цивільну службу : Закон Латвії від 7 вересня 2000 р. // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с. – С. 455–466.
18. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.
19. Государственная служба в зарубежных странах. – М. : ИНИОН РАН, 1996. – 166 с.
20. Административное право зарубежных стран : [учеб. пособ.] – М. : СПАРК, 1996. – 229 с.
21. Панов А.Н. Японская дипломатическая служба / А.Н. Панов. – М., 1988. – 285 с.
22. Про особливості деяких службових станів службовців держави та деяких форм остаточного припинення виконання службових обов'язків : Декрет Франції від 16 вересня 1885 р. // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с. – С. 204–225.

Панова Н. С. Нормативное регулирование отдельных вопросов прохождения публичной службы в странах Европы

Аннотация. Статья посвящена особенностям нормативного регулирования вопросов прохождения публичной службы (классификация должностей, присвоение рангов, продвижение по званиям, оценивание публичных служащих, прекращение служебных отношений) в таких странах, как Франция, Великая Британия, Греция, Латвия, Польша, ФРГ, Чешская Республика, Болгария и др.

Ключевые слова: публичная служба, прохождение публичной службы, классификация должностей, оценивание, присвоение рангов, публичный служащий, продвижение по званиям.

Panova N. Normative regulation of the separate questions of the state service passing in the European states

Summary. The article is devoted to the special features of the normative regulation of the separate questions of the state service passing (classification of posts, rank assigning, public servants evaluation, cessation of the service relations) in such states as France, Great Britain, Greece, Latvia, Poland, Germany, Czech Republic, Bulgaria etc.

Key words: public service, passing through public service, classification of posts, evaluation, rank assigning, public servant, rank promotion.